

I GRUPPI PARLAMENTARI ALL'ESORDIO DELLA XVIII LEGISLATURA*

GIULIO SANTINI**

Sommario

1. Premessa. - 1.1. La centralità dei gruppi anima dei Regolamenti del 1971. - 1.2. La funzionalità del Parlamento tra interventi costituzionali e regolamentari. - 2. La riforma dei gruppi al Senato: - 2.1. Il problema del transfughismo. - 2.2. Il dibattito e le innovazioni al Regolamento del Senato. - 2.3. Le reazioni della dottrina. - 2.4. Potenziali criticità (in attesa di risposte dalla prassi). - 3. Cronaca di nove mesi: - 3.1. Formazione e composizione dei gruppi parlamentari. - 3.2. Il nodo degli statuti dei gruppi del Movimento 5 stelle. - 4. Conclusioni.

Suggerimento di citazione

G. SANTINI, *I gruppi parlamentari all'esordio della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Un sentito ringraziamento deve andare al prof. Emanuele Rossi, al dott. Luca Gori e al dott. Fabio Pacini, per l'incoraggiamento e i preziosi consigli; fatto salvo che ogni difetto di questo scritto deve essere, come ovvio, imputato esclusivamente all'autore.

** Allievo ordinario di Scienze giuridiche della Scuola superiore Sant'Anna di studi universitari e di perfezionamento, Pisa.
Contatto: giulio.santini@santannapisa.it

1. Premessa

Obiettivo di questo lavoro è quello di riflettere su alcuni aspetti salienti del panorama dei gruppi parlamentari all'esordio della XVIII Legislatura, alla data del 30 novembre 2018; fatto salvo che non vi è alcuna ambizione ricostruttiva di un fenomeno così complesso e sfuggente entro l'ordinamento costituzionale¹, il contributo si propone in primo luogo di approfondire la rilevante novella del Regolamento del Senato della Repubblica (Riforma organica), approvata dall'aula di Palazzo Madama il 20 dicembre 2017, nella parte in cui incide sulla disciplina dei gruppi, e di indagare quanto essa sia debitrice di un dibattito dottrinale fattosi più intenso a seguito del fallimento della riforma costituzionale rigettata dal *referendum* del 2016, onde suggerire alcune correzioni al parlamentarismo italiano, a costituzione invariata, «per far funzionare il bicameralismo»². Successivamente, saranno affrontati alcuni temi significativi emersi nel corso dei primi mesi del nuovo Parlamento: una piccola cronaca costituzionale dunque, di eventi il cui momento è certamente minore rispetto a temi come quello della turbolenta formazione dell'esecutivo in carica, ma che si intrecciano con le riflessioni degli studiosi e da esse traggono nuovo sviluppo: si da confermare, una volta di più, il carattere tutto “sperimentale” di una disciplina che vuole essere alla frontiera della scienza giuridica, foriera di suggestioni utili nei momenti di cesura, quando, nelle istituzioni, si vedano compromessi equilibri già ritenuti consolidati. La rilevanza degli argomenti in questione è stata avvertita anche al di fuori dell'accademia: se ne è dato ampio risalto nella cronaca e nella pubblicistica, e anche di queste fonti occorrerà talora tenere conto.

1.1. La centralità dei gruppi parlamentari anima dei Regolamenti del 1971

Prima di incominciare, e non a dispetto di quanto premesso esser fuori dal perimetro dell'indagine, pare opportuna qualche considerazione preliminare di ordine storico. La dottrina ha ampiamente riflettuto sul fatto che i Regolamenti parlamentari del 1971 intendevano proporsi, negli anni in cui la

¹ Il rinvio va senz'altro, in primo luogo, alle migliori “istituzioni” di diritto parlamentare: tra le altre, L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, Il Mulino, pp. 105 ss.; V. DI CIOLO e L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, Giuffrè, pp. 304 ss. Tra le voci enciclopediche, a quella, ormai vecchia, di G.U. RESCIGNO, «Gruppi parlamentari», *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, Giuffrè, pp. 779 ss., si aggiungono quelle di G. NEGRI e G.F. CIAURRO, «Gruppi parlamentari», *Enciclopedia giuridica*, XV, Roma, 1990, Enciclopedia italiana, e di S. SICARDI, «Parlamento (organizzazione e funzionamento del)», *Digesto IV edizione. Discipline pubblicistiche*, X, Torino, 1995, Utet, pp. 656 ss.

² Questo, peraltro, è il programmatico sottotitolo del volume collettaneo *Due Camere, un Parlamento*, promosso dalla Fondazione Astrid, a cura di F. BASSANINI e A. MANZELLA, Firenze, 2017, Passigli; ha natura analoga *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, a cura di V. LIPPOLIS e N. LUPO, Napoli, 2017, Jovene; altri contributi si leggono in *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, n. 2, 2017 di *Costituzionalismo.it*.

partecipazione dei socialisti alle compagini governative era ormai un dato costante e già qualcuno guardava al Pci come a una forza certo interlocutrice critica della maggioranza, ma non programmaticamente ad essa alternativa³, come un tentativo di ridefinire i termini della «forma di governo parlamentare» consegnata all'Italia, nel corso della redazione della Costituzione, dall'«ordine del giorno Perassi».

Essa si era sviluppata nei primi tempi secondo una linea non molto distante da quella che era stata prevalente nel prefascismo, e che faceva rassomigliare i rapporti tra Governo e Parlamento a quelli che il conte di Cavour aveva una volta definito analoghi a quelli tra «rimorchiatore» e «rimorchiato»⁴, stante l'assoluta centralità della Dc, principale forza di Governo, e l'autorevolezza personale di alcuni presidenti del Consiglio anche all'interno del partito⁵; questo risultava malaccetto ai comunisti, esclusi convenzionalmente dall'area della legittimità governativa, eppure desiderosi di esercitare un proprio ruolo nei processi decisionali e di definizione dell'indirizzo politico: perciò impegnati a rivendicare una centralità del Parlamento che, simultaneamente, si sarebbe concretata sia alla Camera che al Senato (in forme più o meno inclini ad accogliere elementi di assemblearismo, anche per la diversa personalità dei due presidenti di allora, rispettivamente Sandro Pertini e Amintore Fanfani) con il superamento dei vecchi regolamenti (datati 1900 e 1948) e l'adozione di quelli ancora in vigore⁶.

Centralità del Parlamento è un concetto da intendere come rivendicazione di spazi di decisione autonomi, come ricerca della maggior sintesi possibile tra forze di maggioranza e forze di opposizione, come sforzo di apertura all'esterno, valorizzando le commissioni nel loro ruolo di collettrici delle istanze, delle sollecitazioni e degli stimoli offerti dalla società e di organismi di ispezione e controllo⁷. Ma centralità del Parlamento significa, nel contesto

³ Cfr. l'intervento di Massimo Caprara, che era stato segretario di Togliatti e si era allontanato dal Pci col gruppo del Manifesto, spiegato in occasione del dibattito in Aula sul nuovo Regolamento (Camera dei Deputati. *Atti Parlamentari. Discussioni*, V Leg., 2 febbraio 1971, pp. 25153 ss.).

⁴ Nella seduta del Senato del 26 febbraio 1861; cfr. *Discorsi parlamentari del conte CAMILLO DI CAVOUR raccolti e pubblicati per ordine della Camera dei deputati*, Roma, 1872, Botta, XI, p. 287.

⁵ Cfr. le considerazioni di LEOPOLDO ELIA sulla figura quasi di *premier* di Westminster che si è voluta rivedere nel De Gasperi degli anni della I Legislatura repubblicana, espresse in «Consuetudini costituzionali e Regolamenti parlamentari», in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15, 2008.

⁶ Cfr. la dettagliata ricostruzione storica di P. CRAVERI, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Torino, 1996, Utet, pp. 441 ss.

⁷ A. MANZELLA avrebbe ricordato lo scandalo che una simile propensione all'unanimità avrebbe sin da allora suscitato; del pari «una programmazione coinvolgente tutti i gruppi poteva evitare il fenomeno dell'«ostruzionismo di maggioranza», ancora ben presente nei suoi ritardi di attuazione costituzionale»; infine, a suo giudizio, occorre rilevare come la valorizzazione di tutte le anime interne al Parlamento «aiutò forse un po' a resistere quando fu alta l'ondata di piena dell'eversione»

degli anni Settanta, anche autoaffermazione di quella che Giuseppe Maranini definiva la tirannide «[de]l partito che controlla lo Stato, [e] non ne è controllato»⁸: ciò che si realizzò con un'impostazione tutta incardinata sulla valorizzazione del ruolo dei gruppi parlamentari, in aperta ostilità a una concezione atomistica ritenuta ormai retaggio di un passato da lungi definitivamente chiuso: lettura costituzionalmente legittima, anche alla luce del rilievo assunto dai partiti politici ai sensi dell'art. 49 (o nonostante questo), ma non certo obbligata; si è detto, con un poco di ironia, che non già il solo rilievo conferito ai gruppi, ma anche l'idea per cui non si facessero distinzioni tra grandi e piccoli, avrebbe potuto «far accapponare la pelle a liberali 'doc' come Benedetto Croce e Luigi Einaudi, che anche come padri della Costituzione ebbero modo di dire la loro»⁹.

La successiva evoluzione del sistema, la ricerca di una maggiore efficacia e incisività dell'indirizzo politico di maggioranza, l'affermazione del maggioritario negli anni della Seconda Repubblica, avrebbero presto fatto apparire inadeguato questo impianto: donde, senza che se ne possa qui dettagliare il contenuto, gli aggiornamenti del 1988 (sia alla Camera che al Senato), e successivamente la riforma che, nel 1997, tentò di trasformare la Camera dei deputati in quello che il presidente di allora, Luciano Violante, intendeva come uno strumento di «democrazia decidente»¹⁰, adeguandone gli istituti con un occhio al ritrovato ruolo preponderante dell'esecutivo e alle esigenze legate all'inserimento dell'Italia nell'ordinamento comunitario. Ulteriori novelle, di minore portata, sarebbero seguite, nei due Regolamenti, fino al 2012; ma più veloce di loro avrebbe corso la prassi, forte della possibilità di apportare modificazioni tacite alla lettera regolamentare *nemine contradicente*. In generale, le esigenze più sentite, negli ultimi anni sarebbero state quella di codificare molte innovazioni, già adottate senza por mano ai Regolamenti; e intervenire in modo

(«Le origini dei Regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971», in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. MANZELLA, Bologna, 2012, Il Mulino, p. 19). Sul punto cfr. anche E. GIANFRANCESCO, «Ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971», in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971, cit.*, pp. 135-154.

⁸ G. MARANINI, «Governo parlamentare e partitocrazia», in *Idem, Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958, Comunità, p. 58.

⁹ P. ARMAROLI, «Note sui regolamenti parlamentari del 1971: l'assemblearismo degli anni Settanta come maschera della partitocrazia», in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971, cit.*, p. 45.

¹⁰ Cfr. lo scritto «Il futuro dei parlamenti», dello stesso VIOLANTE, introduttivo al volume *Storia d'Italia. Annali, XVII, Il Parlamento*, a cura di L. VIOLANTE, Torino, 2001, Einaudi, pp. XXI ss. Cfr., nella stessa raccolta, P. CARETTI «Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari», pp. 583 ss.

incisivo per superare alcuni istituti ritenuti anacronistici ovvero baluardi di una autonomia difesa, si è spesso sospettato, senza più alcuna ragione valida¹¹.

1.2. La funzionalità del Parlamento tra interventi costituzionali e regolamentari

Volgendosi ora alle vicende più recenti, si osserva che il dibattito in merito a provvedimenti emendativi dei Regolamenti parlamentari è emerso in più momenti negli anni della XVII Legislatura. Nei primi suoi mesi, venne loro dedicata una sezione (cap. III, n. 18) della Relazione finale elaborata dal Gruppo di lavoro per le Riforme istituzionali istituito dal presidente della Repubblica il 30 marzo 2013, composto dai senatori Mario Mauro e Gaetano Quagliariello e dai professori Valerio Onida e Luciano Violante¹²; le modificazioni erano ritenute necessarie ancorché «in attesa della riforma del Senato», del quale si auspicava la trasformazione in Camera rappresentativa delle autonomie locali (regioni e comuni), secondo un modello (cfr. cap. III, n. 16) simile a quello successivamente adottato dalla legge di revisione costituzionale approvata il 12 aprile 2016, la riforma “Renzi-Boschi”: si sottolineava l'importanza di procedere immediatamente a un'opera di manutenzione regolamentare, soprattutto da parte del Senato, il cui Regolamento avrebbe dovuto «superare le differenze irragionevoli rispetto all'altro ramo del Parlamento» (cap. III, n. 18).

Il documento, di carattere ricognitivo, ha una certa importanza in quanto accoglie molte delle proposte che erano state suggerite in dottrina e negli infruttuosi progetti di modifiche delle precedenti legislature¹³; diversi di essi

¹¹ A proposito dell'impatto dei Regolamenti del 1971, del loro ruolo in trent'anni di vita istituzionale, delle inadeguatezze e delle previsioni più controverse, cfr. le due raccolte già venute in rilievo: in chiave diacronica, *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, op. cit.; in chiave retrospettiva, *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, op. cit.

¹² Si è scritto molto sull'esordio inquieto della XVII Legislatura, e sulla sua iniziale vocazione di parlamento revisore della Costituzione; tra gli scritti di costituzionalisti cfr. *ex plurimis* E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, Pisa University Press, pp. 19 ss. Si rinvia al documento per il complesso delle misure suggerite, che qui non è possibile dettagliare; per un commento, cfr. I. NICOTRA, «La Relazione dei Saggi per l'avvio di una stagione di riforme condivise. Osservazioni a margine della relazione finale del gruppo di lavoro politico-istituzionale, istituito dal Capo dello Stato il 30 marzo 2013», in *Forum di Quaderni costituzionali*, rassegna n. 4, 2013. Cfr. infine, per un quadro che tenga conto anche degli sviluppi negli anni successivi lo speciale «Analizzando la XVII Legislatura: elementi per un bilancio», atti del convegno, Scuola superiore Sant'Anna di Pisa, 9-17-23 aprile 2018, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018.

¹³ Senza che si possa dire molto a proposito, si rinvia alle proposte presentate nella XVI Legislatura dai deputati Cicchitto (A.C. Doc. II, n. 3/XVI) e Bressa (A.C., Doc. II, n. 9/XVI), che si concentravano in particolare sull'accelerazione dell'*iter legis* e sulle garanzie delle opposizioni; e a quella dei senatori Quagliariello e Zanda (A.S. Doc. II, n. 29/XVI), che costituiva la sintesi di due diverse iniziative, una del Pdl (A.S. Doc. II, n. 6/XVI), una del Pd (A.S. Doc. II, n. 13/XVI), e si concentrava, oltretutto sull'ampliamento delle prerogative delle minoranze, anche sulla possibilità per il Governo di rivendicare la priorità, nell'ordine di votazione in corso di esame in Assemblea, degli articoli e degli emendamenti da esso ritenuti fondamentali.

avrebbero, nel prosieguo della XVII Legislatura, trovato corrispondenza nei tentativi di riforma (di cui uno arrivato in porto). In materia di gruppi parlamentari, si suggeriva (cap. 18, *sub n*) di incrementare il numero di membri previsto per la loro costituzione a quindici senatori e trenta deputati, di vietare la costituzione dei cosiddetti “gruppi in deroga” al predetto requisito, di stabilire, salvo il caso di minoranze linguistiche, la necessaria corrispondenza tra liste di elezione dei parlamentari e gruppi (o di componenti del Misto).

Prima, e soprattutto dopo il fallimento della riforma costituzionale, in pendenza dei lavori della quale sarebbe stato poco logico por mano ai Regolamenti¹⁴, tanto l’iniziativa parlamentare, quanto i contributi della dottrina¹⁵ hanno inteso proporre soluzioni per le quali, attraverso un’opera di “manutenzione regolamentare”, si potessero superare alcune delle storture che avevano fatto sentire la necessità di modificare il sistema parlamentare previsto dalla Costituzione: e potrebbe apparire non casuale che, quanto si è riuscito a concretare, lo si sia visto nel ramo del Parlamento che più avrebbe rischiato da un eventuale successo dell’iniziativa rigettata dal voto del 4 dicembre 2016.

Un *iter* di modifica del Regolamento della Camera dei deputati, che accoglieva le proposte di modifica elaborate da un Gruppo di lavoro rappresentativo di tutte le forze politiche istituito il 30 maggio 2013, e anche ulteriori misure avanzate del Movimento 5 stelle, aveva preso le mosse all’inizio della XVII Legislatura; uno degli obiettivi principali del progetto era quello di disciplinare positivamente molte innovazioni adottate in via di prassi, nel tentativo di arginare quella che è stata definita una tendenza a rifuggire, in molti casi, quanto dispone la lettera del Regolamento. Esso, sotto gli auspici della presidente Laura Boldrini, dopo aver preso le mosse all’inizio della Legislatura, si sarebbe interrotto nelle more del *referendum* costituzionale, senza riprendere più in seguito¹⁶.

¹⁴ L’approvazione della riforma “Renzi-Boschi” avrebbe importato la necessità di aggiornamento dei Regolamenti parlamentari in ordine ai «casi [in cui] l’elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell’esercizio di funzioni di governo regionali o locali» (art. 5); allo Statuto delle opposizioni (per la sola Camera) e alla garanzia dei diritti delle opposizioni (art. 6); ai modi come sarebbero state sollevate le questioni di competenza tra i due rami del Parlamento (art. 10); a «tempi, forme e limiti» per la garantita discussione e deliberazione sui disegni di legge di iniziativa popolare (art. 11); all’esame al Senato dei disegni di legge approvati dalla Camera e trasmessi (art. 12); alla disciplina del cosiddetto «voto a data certa» alla Camera dei deputati (*ibidem*). Si può leggere a proposito G.L. CONTI, «Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario», in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2015; V. CASAMASSIMA, «La riforma costituzionale Renzi-Boschi e il ruolo dei regolamenti parlamentari. Notezioni su alcuni profili rilevanti», in *Rivista Aic*, n. 4, 2016.

¹⁵ Molti dei quali sono quelli di cui si è dato conto *retro*.

¹⁶ Cfr. N. LUPO, «“Codificazione” dei precedenti o valorizzazione del Parlamento? I presupposti dell’ipotesi di riforma del Regolamento della Camera e alcune possibili integrazioni», in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2014; P. DE LUCA, «Il nuovo Regolamento del Senato: come si è arrivati a questo punto?», in *Forum di Quaderni costituzionali*, rassegna n. 3, 2018.

Migliore, invece, l'esito del percorso di riforma del Regolamento del Senato, anche se i suoi esordi avrebbero fatto presagire un destino infausto, tale per cui, quando i fatti hanno contraddetto le previsioni, è stato possibile parlare di «una specie di insperato miracolo»¹⁷; iniziato, come alla Camera, all'inizio della XVII Legislatura, in un primo momento era stato coronato dall'approvazione di un testo base dalla Giunta per il Regolamento (seduta del 12 marzo 2014), ma, giunto al traguardo della fissazione del termine per la presentazione degli emendamenti, si era arrestato per il concomitante avvio dell'*iter* parlamentare della riforma costituzionale. Tuttavia, ha potuto riprendere slancio quando il presidente Grasso, l'11 luglio 2017, è tornato a riunire la Giunta per il Regolamento, in una seduta che avrebbe visto costituirsi un comitato ristretto composto da quattro esponenti di forze politiche diverse (senn. Anna Maria Bernini di Forza Italia, Maurizio Buccarella del Movimento 5 stelle, Roberto Calderoli della Lega Nord, Luigi Zanda del Partito democratico), incaricato di redigere uno schema delle proposte sulle quali convergesse il consenso di tutte le forze politiche; testo che la Giunta avrebbe fatto proprio nella seduta dell'11 ottobre 2017, e che, emendato, sarebbe stato sottoposto all'esame dell'Aula, relatore Roberto Calderoli.

Il senatore della Lega, diffondendosi nella relazione introduttiva, rivendicava il tentativo di portare a compimento una riforma che conciliasse «il mantenimento della centralità della rappresentanza democratica» con «un Parlamento [...], inserito in un contesto anche sovranazionale sempre più complesso, [...] in grado di rispondere con efficienza e tempestività alle sempre più numerose sollecitazioni che provengono dalla società civile, così come dalle forze politiche», valorizzando in primo luogo «le disposizioni che garantissero un giusto temperamento tra il principio cardine della discussione parlamentare e la necessità di tempi certi di esame», in ottemperanza al temperamento del vecchio principio di «centralità del Parlamento» con quello di «effettività della decisione», tale quest'ultima da garantire l'attuazione «del programma elettorale sottoposto agli elettori» dal «candidato premier [*sic*]» risultato vincitore delle elezioni¹⁸.

Il progetto di «Riforma organica del Regolamento del Senato» è stato approntato dalla Giunta diviso in quattro articoli, ciascuno relativo a un tema diverso: gruppi parlamentari (art. 1); commissioni permanenti (art. 2); semplificazione e razionalizzazione dei lavori (art. 3); disposizioni di coordinamento (art. 4). I quattro articoli sono stati approvati, con modificazioni, il 20 dicembre

¹⁷ Lettera di Giorgio Napolitano a Roberto Calderoli, letta in Aula da quest'ultimo nella seduta del 20 dicembre 2017 (Senato della Repubblica, Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVII Legislatura, 919ª seduta, 20 dicembre 2017).

¹⁸ Senato della Repubblica, *Disegni di legge e relazioni – documenti*, XVII Legislatura, Doc. II, n. 38.

2017, assieme a due altri aggiuntivi (disposizioni finali, entrata in vigore); la delibera è apparsa sulla Gazzetta ufficiale del 19 gennaio 2018. Nelle pagine che fanno seguito, verranno in rilievo le disposizioni di cui all'art. 1; occorre ricordare che, tra le norme più significative previste nel resto della novella, devono annoverarsi la valorizzazione della sede deliberante o redigente in fatto di esame in commissione dei disegni di legge, la revisione della procedura di dialogo con le istituzioni europee, l'introduzione di procedimenti agevolati per i provvedimenti di iniziativa popolare e per quelli di cui il Governo abbia determinato l'urgenza, lo snellimento dei tempi e delle modalità di discussione in Aula, il mancato computo degli astenuti tra i votanti (sul modello di quanto si pratica alla Camera dei deputati)¹⁹.

2. La riforma dei gruppi al Senato

2.1. Il problema del transfughismo

Particolare attenzione ha meritato, nel dibattito politico e pubblicistico degli ultimi anni, la deplorata pratica del «transfughismo parlamentare», ovvero il passaggio (individuale o di una pluralità) di parlamentari da un gruppo all'altro; talora in conseguenza di scissioni come quelle occorse all'inizio e alla fine della XVII Legislatura rispettivamente in seno al Pdl e al Pd (che segnano la nascita di due forze politiche, il Nuovo centrodestra e Articolo 1), talaltra senza riflessi nel panorama partitico; «uno dei fenomeni – se non il più eclatante – in cui si manifesta l'attuale crisi della rappresentanza politica»²⁰, che, limitato a pochi isolati casi negli anni della Prima repubblica, è esploso con il bipolarismo e il maggioritario e ha assunto particolare rilievo allorquando la sopravvivenza di un esecutivo si è trovata a dipendere dai voti di parlamentari eletti nelle liste di forze politiche contrapposte a quelle che si erano inizialmente costituite in (precaria) maggioranza. A tale proposito, è significativo osservare come i numeri del transfughismo risultino maggiori in corrispondenza di situazioni di instabilità e di come invece, nel caso di una legislatura come la XIV,

¹⁹ Sono scritti complessivamente ricognitivi dell'intera Riforma organica: S. CURRERI, «Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato», in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2017, pp. 637 ss.; A. CARBONI e M. MAGALOTTI, «Prime osservazioni sulla Riforma organica del Regolamento del Senato», in *federalismi.it*, n. 1, 2018.; A. IORFIDA, «Il nuovo Regolamento del Senato: prime istruzioni per l'uso», in *Osservatorio Aic*, n. 1, 2018, pp. 453 ss.; E. GIANFRANCESCO, «La Riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali», in *federalismi.it*, Focus «Fonti del diritto», n. 1, 2018; A.I. ARENA «Su alcuni aspetti della "riforma organica" del Regolamento del Senato (primi interrogativi e impressioni)», in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2018, pp. 7 ss.

²⁰ S. CURRERI, «Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo», in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale...*, cit., p. 117.

allorquando alla Casa delle libertà le elezioni avevano consegnato una solida preminenza in ambo le Camere, essi risultino molto più contenuti²¹.

La dottrina ha ampiamente riflettuto a proposito dell'introduzione di espedienti regolamentari che possano porre rimedio alla dilagante portata del fenomeno, oltre che migliorare in generale la disciplina dei gruppi²², e che allo stesso tempo non vengano in contrasto con l'art. 67 della Costituzione, che esclude il vincolo di mandato a tutela della libertà del Parlamentare e, almeno secondo l'interpretazione liberale classica, del suo carattere rappresentativo dell'intera Nazione²³; principio posto di frequente in discussione nel dibattito politico (ove si fa spesso riferimento alla necessità di adottare soluzioni analoghe, ad esempio, a quella prevista dall'art. 140 della Costituzione portoghese, che prevede la decadenza del deputato che si iscriva a un gruppo parlamentare diverso da quello del partito d'elezione)²⁴, senza peraltro che si sia mai tentato di por mano alla Costituzione in tal senso (anzi, la riforma "Renzi-Boschi", che novellava l'art. 67 escludendo la rappresentanza della Nazione da parte dei parlamentari, manteneva invece il divieto di mandato imperativo, anche per i senatori eletti dai Consigli regionali)²⁵.

La recente novella del Regolamento del Senato, approvata nel dicembre 2017, ha raccolto e fatto propri alcuni di questi spunti. Prima di passarne un certo numero in rassegna, occorre rilevare come, tra gli interventi sui

²¹ Hanno cambiato gruppo (talora più di una volta): nella XIII legislatura, il 20,42% degli eletti; nella XIV il 7,72; nella XV il 17,99; nella XVI il 19,05 (complessivamente, fonte: «Giro di valzer. Quanto deputati e senatori cambiano gruppo, partito e schieramento», *Openpolis, minidossier* n. 4, 2016, p. 23); nella XVII il 36,32 (fonte: V. SMALDORE, «Una legislatura all'insegna del trasformismo», in *2013-2017. Rapporto di una legislatura per AGI*, www.agi.it).

²² In materia di gruppi, cfr. particolarmente: in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale...*, cit., S. CECCANTI, «A costituzione invariata (ma non pecchiamo di iperrealismo?). La priorità è la disciplina dei gruppi», pp. 21 ss. e E. ROSSI e L. GORI, «Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari», pp. 27 ss.; S. CURRERI, «Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo», in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., Napoli, Jovene, 2017, pp. 117 ss.. Viene utile anche lo scritto di E. CATELANI, «Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica», in *Mediazione politica...*, cit., commenti.

²³ Cfr. l'indagine diacronica proposta da L. PRINCIPATO, «Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della *sovranità assembleare*», in *Rivista Aic*, n. 4, 2012, che offre ulteriori spunti di approfondimento in senso storico, politologico e costituzionalistico; la riflessione di N. ZANON, «Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti», in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno (Milano, 16-17 marzo 2000), a cura di N. ZANON e F. BIONDI, Milano, 2001, Giuffrè, pp. 131-142.

²⁴ Cfr. a proposito G. DEMELE, «Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese», in *Forum di Quaderni costituzionali*, rassegna n. 5, 2017.

²⁵ Su questo punto, cfr. G. LUCHENA, «Il nuovo Senato: quale rappresentanza?», in *Rivista Aic*, n. 4, 2015 e, in chiave comparatistica, A. DE PETRIS, «Come conciliare rappresentanza politica e territoriale nel nuovo Senato delle autonomie? Riflessioni critiche ispirate dall'esame del modello Bundesrat», in *Nomos*, n. 3, 2016, saggi; i due contributi offrono ulteriori suggerimenti di lettura.

Regolamenti che, negli anni, si sono avvicinati a proposito di disciplina dei gruppi, possa ricordarsene soltanto uno che, invece, sembra andare in direzione opposta a quella del tentativo di contenere il fenomeno del transfughismo: l'istituzione delle componenti politiche in seno al Gruppo misto della Camera dei Deputati *ex artt.* 14, 15 e 15-*bis* R.C., per le modificazioni del 24 settembre e del 4 novembre 1997, pare infatti una presa d'atto della frammentata espansione di tale gruppo a motivo della scissione di diverse compagini parlamentari prive dei requisiti quantitativi per costituirne uno autonomo, e della decisione di non autorizzare gruppi in deroga, secondo il requisito qualitativo previsto dall'art. 14 R.C., giudicato inapplicabile in quanto legato al sistema elettorale vigente fino al 1993 (poi superata dalla prassi nelle legislature XIV, XV e XVI, quando si è anche potuta riscontrare la procrastinazione della pronuncia di scioglimento di gruppi scesi al di sotto della consistenza minima di venti membri)²⁶.

Di più: è stato rilevato come «*sia* ormai invalsa la prassi d'interpretare in modo molto lasco i requisiti richiesti dall'art. 14.5 R.C. [adesione di dieci deputati, ovvero di tre appartenenti a minoranze linguistiche oppure rappresentanti di «un partito o movimento politico, la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali»], in nome di un malinteso rispetto politico, quasi che una componente politica non possa negarsi a nessuno»²⁷. Al Senato, invece, le componenti politiche in seno al Gruppo misto sono state introdotte incidentalmente nel 1988 dall'aggiunta al Regolamento dell'art. 156-*bis* in materia di interpellanze con procedimento abbreviato; «isolata e non estensibile previsione» (cfr. parere della Giunta per il regolamento del 30 marzo 2004), che pure conosce una qualche rilevanza esterna, benché, in difetto di previsioni regolamentari, le componenti non abbiano disciplina e possano costituirsi anche constando di un solo senatore²⁸.

2.2. Il dibattito e le innovazioni al Regolamento del Senato

Tra gli autori che hanno riflettuto su quanto attiene alla disciplina dei gruppi, è emerso un generale favore verso misure che, pur non intendendo «mettere in discussione il principio costituzionale del divieto del mandato imperativo che rappresenta una garanzia essenziale nel nostro ordinamento, espressione della

²⁶ Questo è l'avviso, tra gli altri, di S. CURRERI, «Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranze e realtà», in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007; R. BIN, «Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti», in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. MERLINI, Firenze, 2009, Passigli, pp. 253 ss.

²⁷ S. CURRERI, «Gruppi parlamentari...», *cit.*, p. 119.

²⁸ L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare, cit.*, p. 109.

sovranità e della rappresentanza nazionale», siano volte a «porre un limite agli eccessi che hanno sempre caratterizzato la nostra vita istituzionale fin dai tempi dell'Italia liberale»²⁹: lo «scollamento [dei gruppi] rispetto ai soggetti elettorali o comunque organizzati nel Paese [...] del tutto disfunzionale rispetto ad una forma di governo con rapporto fiduciario, oltre che in un assetto costituzionale in cui l'articolo 49 configura i partiti come strumento dei cittadini per determinare la politica nazionale», tale da creare «una discrasia tra liste elettorali e gruppi parlamentari, che impedisce ai cittadini elettori di imputare chiaramente delle responsabilità»³⁰. A rimedio, dalla dottrina sono state teorizzate soluzioni diverse (sempre pensate come adatte a entrambe le Camere, anche al fine di garantire una maggiore omogeneità nel funzionamento dei due rami del Parlamento).

Se ne elencano sommariamente alcune, anticipando che molte di esse hanno trovato, in seguito, un qualche riscontro nelle modifiche apportate al Regolamento del Senato: introdurre misure che favoriscano, anche con incentivi economici³¹ (o proprio assicurino)³², la corrispondenza di ciascun gruppo con una delle liste presentate alle elezioni politiche³³; incrementare il numero minimo di componenti necessari alla costituzione di un gruppo a inizio Legislatura³⁴, ovvero a Legislatura in corso³⁵; superare i gruppi in deroga³⁶; prevedere la costituzione di gruppi di coalizione, in modo da dare rilievo a questo istituto anche oltre il momento elettorale³⁷, o comunque «consentire il riconoscimento delle coalizioni medesime, lasciando ai Regolamenti dei gruppi

²⁹ E. CATELANI, «Manutenzione dei regolamenti...», *cit.*, p. 32.

³⁰ S. CECCANTI, «A costituzione invariata», *cit.*, p. 23.

³¹ Così S. CURRERI, «Gruppi parlamentari...», *cit.*, p. 135; E. ROSSI e L. GORI, «Il Parlamento dopo il referendum...», *cit.*, p. 32, che, in un contributo rivolto ad affermare la necessità di uno stretto coordinamento tra i regolamenti delle due Camere, teorizzano la necessità di un *favor* particolare per i gruppi costituiti in entrambi i rami del parlamento; ed E. CATELANI, «Manutenzione dei regolamenti...», *cit.*, p. 34, che si concentra particolarmente sulla necessità di escludere un aumento delle risorse economiche a vantaggio di un gruppo che incrementi la propria consistenza rispetto a quella all'inizio della legislatura, operando semmai (ma su questo si esprime con riserva) una decurtazione dei fondi nel caso in cui i membri diminuiscano.

³² Così S. CECCANTI, «A costituzione invariata...», *cit.*, p. 23.

³³ E. ROSSI e L. GORI, «Il Parlamento dopo il referendum...», *cit.*, p. 32.

³⁴ Così S. CECCANTI, «A costituzione invariata...», *cit.*, p. 23. *Contra*, cfr. S. CURRERI, «Gruppi parlamentari...», *cit.*, p. 135, il quale fa riferimento alla comunque già discreta soglia del 3% dei componenti le Assemblee come sostanzialmente capace di garantire la costituzione in gruppo dei soli partiti con un seguito rilevante nel Paese (per di più, anche in considerazione delle soglie di sbarramento espresse previste dai due sistemi elettorali residuali – a seguito delle sentenze della Corte costituzionale nn. 1/2014 e 35/2017 - noti come “*Consultellum*”, ancora in vigore quando scriveva Curreri, e dal successivo “*Rosatellum bis*”, approvato il 26 ottobre 2017).

³⁵ Così S. CURRERI, «Gruppi parlamentari...», *cit.*, p. 139.

³⁶ Così *IBIDEM*, come pure E. CATELANI, «Manutenzione dei regolamenti...», *cit.*, p. 33-34, e S. CURRERI, «Gruppi parlamentari...», *cit.*, p. 137.

³⁷ Così S. CURRERI, «Gruppi parlamentari...», *cit.*, p. 136.

che le compongono la possibilità di devolvere alla coalizione una parte della sovranità dei gruppi medesimi»³⁸; disciplinare in modo più rigoroso³⁹, ovvero sopprimere⁴⁰, le componenti politiche in seno ai gruppi Misti, introdotte, è stato detto, «quasi al fine di azzerare all'interno del Parlamento le innovazioni istituzionali introdotte con la legge elettorale»⁴¹ maggioritaria, e vieppiù da superare in ordine al perseguimento di stabilità e coesione, vigendo una formula elettorale sostanzialmente proporzionale; predisporre «una disciplina *sanzionatoria* [corsivo degli autori] che, senza incidere sullo *status* di parlamentare, possa tuttavia introdurre delle conseguenze negative a carico del transfuga»⁴².

Le innovazioni previste dalla novella del Regolamento del Senato hanno riguardato in primo luogo l'introduzione di un requisito politico-elettorale per la costituzione di gruppi parlamentari, i quali dovranno «rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori» (art. 14.4 R.S.). Sarà altresì possibile, «ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni»⁴³ congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, [...] *costituire* un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici» (*Ibidem*).

Nel corso della Legislatura potranno costituirsi nuovi gruppi soltanto in conseguenza della fusione di due o più di essi (art. 15.3 R.S.), oppure della scissione di gruppi rappresentativi di più formazioni presentatesi alle elezioni unite o collegate, fatti salvi gli ordinari requisiti numerici e politici (art. 14.4

³⁸ S. CECCANTI, «A costituzione invariata...», *cit.*, p. 23.

³⁹ Così E. ROSSI e L. GORI, «Il Parlamento dopo il referendum...», *cit.*, p. 32 e S. Curreri, «Gruppi parlamentari...», *cit.*, p. 139.

⁴⁰ Così S. CECCANTI, «A costituzione invariata...», *cit.*, p. 23 ed E. CATELANI, «Manutenzione dei regolamenti...», *cit.*, p. 34-35.

⁴¹ Così *IBIDEM*.

⁴² E. ROSSI e L. GORI, «Il Parlamento dopo il referendum...», *cit.*, p. 32. Le sanzioni suggerite da tali autori si concretano come incidenti «non sulle prerogative costituzionali, quanto sulla possibilità di assumere incarichi funzionali interni all'organizzazione parlamentare, quali presidente di commissione, membro dell'ufficio di presidenza, relatore su disegni di legge ecc.». S. CECCANTI immagina che «contro il transfughismo individuale i componenti che si spostino di gruppo dovrebbero comunque decadere dalla commissione di appartenenza e non essere computati al fine dei requisiti numerici richiesti per i gruppi» (A costituzione invariata», *cit.*, p. 23), soluzione quest'ultima condivisa da S. CURRERI, «Gruppi parlamentari...», *cit.*, p. 136.

⁴³ È stato rilevato che «sia il secondo che il terzo periodo dell'art. 14, a differenza del primo, non specificano che debba trattarsi delle elezioni del Senato. Il che potrebbe, un domani, sollevare dubbi, qualora si volesse riferire tali disposizioni ad altre elezioni, quali quelle regionali o europee» (S. CURRERI, «Osservazioni a prima lettura...», *cit.*, p. 642n).

R.S.)⁴⁴ Scompare la possibilità di autorizzare gruppi in deroga al requisito numerico di dieci senatori, con l'eccezione dell'automatica costituzione di un solo gruppo destinato a raccogliere eletti (in numero minimo di cinque) «appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle Regioni di insediamento di tali minoranze, e i Senatori eletti nelle Regioni di cui all'articolo 116, primo comma, della Costituzione, il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche» (art. 14.5 R.S.). I senatori di diritto e a vita e i senatori a vita potranno decidere di non appartenere ad alcun gruppo parlamentare «nella autonomia della loro legittimazione» (art. 14.1 R.S.)⁴⁵.

Viene altresì estesa una fattispecie prima residuale, ovvero quella che prevedeva la decadenza dal Consiglio di presidenza dei due eventuali segretari d'aula eletti in soprannumero per integrare l'organo con membri rappresentativi di tutti i gruppi qualora decidessero di iscriversi a un altro gruppo (*ex art. 5.2-bis R.S.*), ora applicabile ai vicepresidenti, a tutti i segretari (*ex art. 13.1-bis R.S.*), e ai membri degli Uffici di presidenza delle commissioni permanenti (art. 27.3-*bis R.S.*). Una significativa eccezione rispetto alla proposta della Giunta è stata introdotta da un emendamento approvato in Assemblea, che stabilisce non applicarsi tali disposizioni «quando la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari», per impedire che il senatore si trovasse in eccessivo rapporto di soggezione con il proprio gruppo di appartenenza.

Significative modifiche hanno interessato il decimo comma dell'art. 16-*bis R.S.*, in materia di «gestione finanziaria e contabile dei Gruppi parlamentari», introdotto il 21 novembre 2012. Esso prevedeva che, in caso di scioglimento o non ricostituzione di un gruppo, la quota di contributi erogati dal Senato, non spesi e restituiti, sarebbe stata accantonata in appositi fondi separati, per non meno di un anno, in ordine alla liquidazione di spese pregresse o per far fronte ad altre esigenze. Per contro, dalla XVIII Legislatura, gli avanzi dei gruppi sciolti o non ricostituiti ritorneranno al bilancio del Senato, fatti salvi gli accantonamenti «per far fronte ad eventuali spese o contenziosi». L'intesa tra i rispettivi presidenti può determinare la continuità tra gruppi di legislature diverse, anche nel caso di una parziale differenza nella denominazione, determinando in tal modo un singolare profilo di rilevanza del presidente uscente anche una volta che si sia esaurito il suo mandato (non solo nell'incarico di vertice, ma anche, in ipotesi, da parlamentare).

⁴⁴ Emendamento del relatore approvato dall'Assemblea (1.100 testo 2).

⁴⁵ Emendamento del relatore approvato dall'Assemblea (1.100 (testo 2)). Il sen. Napolitano aveva suggerito la possibilità di costituire un gruppo autonomo per i senatori di diritto e a vita e i senatori a vita.

Un emendamento approvato dall'Assemblea ha introdotto la specificazione che «ove il Gruppo ricostituito intenda subentrare nel patrimonio del Gruppo della precedente legislatura, è tenuto, a cura del suo Presidente e del suo tesoriere, ad istituire un idoneo accantonamento a copertura di eventuali oneri a carico del Gruppo della precedente legislatura» (art. 16-*bis*.10 R.S.). L'idea che il mero cambio di denominazione non importa scioglimento del gruppo e ricostituzione di uno nuovo è avvalorata dalla disposizione inserita all'art. 15.2 R.S., secondo la quale «ciascun Gruppo si costituisce comunicando alla Presidenza del Senato la propria denominazione ed ogni successiva variazione».

Un'ultima sezione riguarda la disciplina della Giunta per il regolamento, organo che nella XVII Legislatura era stato posto in condizione di non poter operare, per un lungo periodo, a motivo dell'applicazione della disposizione che consentiva al presidente di integrarne la composizione con ulteriori quattro membri in modo da garantire la maggior rappresentatività del panorama dei gruppi parlamentari (*ex art.* 18.2 R.S.), e che in tal modo si trovava a comprendere un numero di membri afferenti alle forze dell'opposizione maggiore di quelli di maggioranza, e che pertanto non fu convocata dal 13 maggio 2014 al 19 dicembre 2017⁴⁶. Adesso, il primo comma dell'art. 18 del Regolamento reca la precisazione che la composizione della giunta è tale per cui «sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari», con un numero massimo di integrazioni rispetto ai dieci componenti ordinari ridotto a due. A questa disposizione se ne collega senz'altro una seconda, aggiunta nel corso dell'esame in Assemblea all'art. 21.3 R.S., che prevede la composizione delle commissioni permanenti dover «rispecchiare, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari e il rapporto tra maggioranza e opposizione», onde ovviare a una sovrarappresentazione delle minoranze che, giusta le regole di votazione vigenti, diventava critica allorquando, la somma di astenuti e contrari equivalendo il numero di favorevoli, ogni proposta finiva per non essere approvata⁴⁷.

Un nuovo comma 3-*bis* aggiunto in coda all'art. 18 prevede che «quando uno o più Presidenti di Gruppo la cui consistenza numerica sia pari ad almeno un terzo dei componenti del Senato sollevino una questione di interpretazione del Regolamento, il Presidente sottopone la questione alla Giunta». Se letta in maniera coordinata al precedente comma 3, secondo cui le questioni sono sottoposte alla Giunta per il regolamento dal presidente del Senato, la novella pare sottrargli potere discrezionale «nell'ottica di un contestuale bilanciamento nella maggiore funzionalità che alla Giunta stessa dovrebbe essere

⁴⁶ Come ricordato anche da S. CECCANTI, «A costituzione invariata», *cit.*, p. 23.

⁴⁷ A. CARBONI e M. MAGALOTTI, «Prime osservazioni...», *cit.*, pp. 18-19.

assicurata dall'introduzione del principio di proporzione tra tutti i Gruppi parlamentari». Di qui la necessità di una composizione equilibrata della giunta rispetto all'Assemblea, così da evitare che «nel consentire, come oggi prevede il citato comma 3-*bis*, ad una minoranza, sia pur qualificata, l'automatica sottoposizione delle questioni regolamentari alla Giunta, [questo] non determini “agguati” alla maggioranza».

Al fine di evitare che i pareri della Giunta per il regolamento risultino espressione della minoranza, in forza della sottoposizione automatica delle questioni e dell'eventualità che i rapporti all'interno di essa non corrispondano alla maggioranza qualificata prevista *ex art.* 64 R.S. in ordine alle modificazioni al Regolamento, è stato notato come spetterebbe al presidente, in virtù delle attribuzioni disciplinate dall'art. 8 R. S., secondo la quali è suo compito «regolare l'attività di tutti i suoi organi facendo osservare il Regolamento», nonché «dirigere la discussione», «il compito di verificare se, nel caso concreto, vi sia effettivamente una questione di interpretazione del Regolamento o se, viceversa, non ve ne sia alcuna e la richiesta di convocazione della Giunta abbia una finalità meramente strumentale». Il bilanciamento tra maggioranza e opposizione potrebbe essere ripristinato dalla decisione del presidente di mettere in discussione «la sussistenza o meno di una “questione di interpretazione del Regolamento” [che] viene a sostanziarsi nei fatti come un richiamo al Regolamento stesso, disciplinato dall'articolo 92, sul quale può aprirsi una discussione limitata con conseguente votazione per alzata di mano»⁴⁸.

2.3. Le reazioni della dottrina

Buona parte della dottrina, nel salutare le innovazioni introdotte come «la parte più significativa della riforma, tanto sul piano politico quanto su quello sistematico»⁴⁹, «il punto di massima intersezione tra riforma del regolamento del Senato e forma di stato e di governo»⁵⁰, ha guardato con favore l'introduzione del requisito di corrispondenza tra lista di elezione e gruppo parlamentare, la cui introduzione *ex professo* è stata giudicata più in linea con la soglia di sbarramento al 3% prevista dalla nuova legge elettorale 3 novembre 2017⁵¹, n. 165 rispetto all'aumento del numero minimo di componenti in

⁴⁸ Per le considerazioni qui esposte, e le relative citazioni, cfr. *IVI*, pp. 19-20.

⁴⁹ N. LUPO, «Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/01», in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2018, pp. 178-179.

⁵⁰ E. GIANFRANCESCO, «La Riforma...», *cit.*, p. 10.

⁵¹ *Contra*, S. CURRERI ha rilevato «il disallineamento tra legge elettorale e regolamento parlamentare: [...] se prima a leggi elettorali tese a limitare la frammentazione politica corrispondevano regole parlamentari molto lasche sulla costituzione dei gruppi, oggi alla nuova legge elettorale prevalentemente proporzionale corrispondono regole parlamentari più rigide» («Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/02», in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2018, p. 183).

ordine alla costituzione di un gruppo; anche se qualche perplessità è stata espressa in relazione all'impossibilità di proiettare adeguatamente, in almeno un ramo del Parlamento,⁵² eventuali significative modifiche del panorama politico del Paese⁵³.

Le disposizioni sulla decadenza dalle cariche nel Consiglio di presidenza e negli Uffici di presidenza, che una parte della dottrina aveva invocato in modo da conciliare l'esigenza di contrasto al transfughismo «senza dover invocare rimedi probabilmente in contrasto con l'art. 67 Cost.»⁵⁴, sono state da altri ritenute «di scarsa rilevanza sistematica in virtù della loro – eventuale – limitata applicazione ai soli Senatori che ricoprono determinate cariche, che rappresenterebbero, nel complesso, circa solo un quarto del totale dei membri del Senato», e invece maggiormente volte a «riaffermare il vincolo di appartenenza politico-partitica tra chi è chiamato a ricoprire tali cariche e un determinato Gruppo parlamentare»⁵⁵, nel senso di una scelta non *intuitu personae*, a differenza, per esempio, di quella del presidente di Assemblea⁵⁶.

⁵² Prima della riforma, S. CECCANTI («A costituzione invariata», *cit.*, p. 23) si era espresso in senso favorevole a «una limitata flessibilità per fenomeni comunque quantitativamente molto rilevanti, [...] per scissioni che intervenissero in corso di legislatura».

⁵³ In questo paragrafo, si leggono le idee di N. LUPO, «Le nuove regole...», *op. cit.*, pp. 178-181. Si dice perplesso a proposito della «cristallizzazione» del panorama dei gruppi anche A. CONTIERI, «La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato», in *Forum di Quaderni costituzionali*, rassegna n. 3, 2018, p. 12; e, relativamente a questo specifico punto, M. PODETTA, «La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine Legislatura», in *Nomos*, n. 3, 2017, saggi, p. 11, parla di «enorme problematicità». Più diffusamente, E. GIANFRANCESCO, «La Riforma...», *cit.*, pp. 10-12, commenta che, mentre non sussistono profili di particolare problematicità in ordine al divieto di mandato imperativo, ne sono per quanto riguarda la scissione tra nuova forzata staticità del posizionamento del rappresentante e potenziale dinamismo delle opinioni del rappresentato, che non si vedrebbero così riflesse nell'organo di sintesi e di attuazione della sovranità popolare.

⁵⁴ E. ROSSI e L. GORI, «Il Parlamento dopo il referendum...», *cit.*, p. 32.

⁵⁵ A. CONTIERI, «La nuova disciplina...», *cit.*, p. 12.

⁵⁶ «La scelta di non assoggettare alle sanzioni derivanti dal trasferimento ad altro Gruppo parlamentare la carica presidenziale, caratterizzata da un ruolo che per definizione postula piena imparzialità nelle scelte di direzione dei lavori e che pertanto non partecipa alle votazioni, acquista un significato ben diverso ove si considerino le esigenze di stabilità e di continuità nell'esercizio dei poteri del Capo dello Stato, che risulterebbe quanto mai inopportuno esporre alla variabile, del tutto irrilevante a tali fini, dell'adesione ad un Gruppo diverso da quello scelto al momento dell'elezione» (A. CARBONI e M. MAGALOTTI, «Prime osservazioni...», *cit.*, p. 17). Se a N. LUPO una simile argomentazione appare «superflua», egli spiega la *ratio* della disposizione affermando che «l'appartenenza del Presidente ad un gruppo parlamentare diverso dal gruppo misto dovrebbe essere fenomeno abbastanza eccezionale («Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?» in *federalismi.it*, Focus «Riforme istituzionali e sistema parlamentare», n. 1, 2018, p. 23n). Il contributo di Carboni e Magalotti giustifica la non estensione della previsione al mandato dei questori in nome della loro delicata funzione di garanzia della continuità amministrativa interna, mentre in quello di Lupo si afferma che «l'appartenenza di un questore ad un certo gruppo *valendo* a garantire la presenza di quel gruppo in seno al Consiglio di presidenza, [...] per effetto di queste ultime disposizioni, il passaggio di un

L'apprezzamento si è esteso anche al fatto che con la riforma si vuole «affermare quella concezione democratica della rappresentanza politica, fondata sulla sovranità del popolo e non delle istituzioni che lo rappresentano, secondo cui sono i partiti votati dagli elettori a costituirsi in gruppo (*bottom up*: artt. 1, 49, 72-82 Cost.) e non, viceversa, i parlamentari, in nome della loro libertà di mandato, a riunirsi in gruppo per costituire un partito (personale; *up down*: artt. 67, 72-82, 49, 1 Cost.), come esattamente accaduto nelle trascorse legislature»⁵⁷.

In merito ai profili di rilevanza esterna delle modifiche regolamentari, è stato sostenuto che «le conseguenze più rilevanti si potrebbero avere sulla disposizione che com'è noto esenta dalla raccolta delle firme per la presentazione delle liste elettorali le forze politiche costituite in gruppo parlamentare in entrambe le camere ad inizio legislatura (art. 18-bis.2 D.P.R. n. 361/1957)»⁵⁸, e che nondimeno viene di frequente estesa anche ai gruppi costituitisi nel corso della Legislatura: questa prassi potrebbe diventare impossibile, ma solo a condizione di coordinare il Regolamento del Senato con quello della Camera.

Più in generale, è stato osservato che, al di là delle considerazioni relative all'opportunità di incidere sugli assetti del sistema partitico per il tramite di interventi sui Regolamenti parlamentari⁵⁹, difficilmente una riforma che investe soltanto un ramo del Parlamento e per di più, nascendo per consenso attorno a pochi punti condivisi, risulta priva di una solida impostazione ideologica di fondo, possa influire significativamente sul panorama politico correggendone una delle maggiori storture, qual è la cronica instabilità⁶⁰.

Critiche sono pervenute alla riforma in quanto essa crea un disallineamento delle norme sui gruppi rispetto a quelle della Camera (allorquando, in

questore da un gruppo ad un altro potrebbe determinare la necessità, ove quel gruppo non disponga di altri membri dell'Ufficio di presidenza, di eleggere ulteriori segretari» (*IVI*, p. 24n). Di avviso del tutto diverso, in proposito, era M. PODETTA, che immaginava simili «draconiane disposizioni» grandemente limitare la libertà e la terzietà dei titolari delle cariche per cui è prevista la decadenza; ma scriveva prima che l'Assemblea approvasse l'emendamento che disciplina la non applicabilità nel caso di espulsione dal gruppo o fusione di esso con altri: cfr. «La proposta di riforma...», *cit.*, p. 12-13.

⁵⁷ S. CURRERI, «Le nuove regole...», *cit.*, p. 183.

⁵⁸ *Ivi*, p. 184.

⁵⁹ Cfr. M. MANETTI, «Regolamenti e compromesso parlamentare», in *Mediazione politica...*, *cit.*, saggi e articoli, dove si legge che, se «si comprende la tentazione che l'intervento sul regolamento parlamentare rappresenta, grazie alle plurime esenzioni delle quali tale atto gode», egualmente sarebbe censurabile procedere con «alcune delle modifiche regolamentari proposte, e in specie quelle intese a supplire (ad esempio tramite la riserva alla sola Camera della "sostanza" della funzione legislativa) alla mancata *deminutio* del Senato, [le quali] sarebbero in contrasto con l'esito del referendum che [...] ha avuto come principale obiettivo ed esito il mantenimento della "perfetta" parità tra le due Assemblee» (pp. 55-56).

⁶⁰ A. CONTIERI, «La nuova disciplina...», *cit.*, pp. 17-19

precedenza, sussisteva una sostanziale simmetria, al netto delle proporzioni diverse tra i gruppi e della disciplina delle componenti politiche in seno al Gruppo misto), che sorprende ancora di più nel contesto di un insieme di emendamenti che cercano di superare alcune delle più vistose discrasie nel funzionamento dei due organi (talora assai vistose, come nel caso del diverso computo degli astenuti nelle deliberazioni)⁶¹. Peraltro, come è stato rilevato, tale difformità «appare altresì disattendere il senso del “monito” con cui si chiude la sentenza n. 35 del 2017, in cui la Corte costituzionale [...] ha fornito la sua autorevole lettura della Costituzione come risultante dal referendum del 4 dicembre 2016, *essendo* infatti evidente che il “corretto funzionamento della forma di governo parlamentare” e la “formazione di maggioranze parlamentari omogenee” rischiano di essere compromessi non solo da sistemi elettorali divergenti, ma anche da regole parlamentari non armonizzate, per effetto delle quali la dinamica politica si delinea in modo (artificiosamente) diverso tra Camera e Senato»⁶².

A maggior ragione, tenuto conto della prevedibile, potenziale, progressiva espansione del Gruppo misto, appare poco giustificabile la mancata disciplina delle sue componenti⁶³. È stato altresì contestato che «la proliferazione di coalizioni formate da più liste, dal simbolo a sua volta composto da simboli elettorali di più forze politiche, potrebbe avere lo scopo [...] di allargare [...] il novero dei gruppi dotati d'identità elettorale potenzialmente costituibili», cosicché «l'inesorabile frammentazione politica indotta dalla nuova legge elettorale potrebbe riflettersi al Senato, dove i senatori eletti di un partito o movimento presentatosi in coalizione con il suo simbolo potrebbero comunque costituirsi in gruppo parlamentare autonomo, anche in corso di legislatura, magari grazie al prestito compiacente di qualche senatore da parte di forze politiche alleate per raggiungere il numero minimo di dieci iscritti»⁶⁴.

2.4. Potenziali criticità (in attesa di risposte dalla prassi)

Oltre alle maggiori suesposte contestazioni suggerite dalla dottrina, paiono potersi rilevare alcuni punti che potrebbero muovere a qualche perplessità, e che, in più casi, solo la prassi potrà confermare, chiarire o risolvere colmando (come è inevitabile nel contesto parlamentare) quelle che appaiono essere lacune delle nuove disposizioni.

⁶¹ Cfr. N. LUPO, «Le nuove regole...», *op. cit.*, pp. 178-181.

⁶² *IVI.*, pp. 179-180.

⁶³ S. CURRERI, «Le nuove regole...», *cit.*, p. 184.

⁶⁴ *IVI.*, p. 183. Pure, in tal modo sussiste «il rischio che la norma [che vieta la costituzione di gruppi scardinati dal requisito di corrispondenza con liste elettorali che abbiano ottenuto eletti] sia aggirata mediante la costruzione ex post di identità posticce su liste magari marginali al momento del voto» (G. PICCIRILLI, «Finalmente una (prima) riforma del Regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato», in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017).

Si è qualificato come problematico «l'utilizzo disinvolto, da parte del riformatore, delle espressioni: «partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici»; «partiti o movimenti politici [che] abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno»; «singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati»», le quali non consentirebbero all'interprete di stabilire «se [il testo] pone l'accento, ai fini della possibile costituzione di un Gruppo, solamente sul dato oggettivo della presentazione di liste o coalizione di liste con uno stesso contrassegno», ovvero «attribuisce invece rilievo alla diversa possibile matrice politica di una singola lista»: nel primo caso «dovrebbe ancorarsi la costituzione di Gruppi ad inizio legislatura alla necessità che questi rispecchino singole liste – e si sottolinea liste – che si siano presentate come tali agli elettori in quella tornata elettorale, indipendentemente dal fatto che sotto il medesimo simbolo si siano unite più forze politiche», fatta salva la possibilità, in caso di scioglimento di un gruppo aggregante gli eletti di più liste, di «consentire a singole liste, ancorché presentatesi eventualmente alle elezioni in coalizione, di formare un proprio Gruppo in autonomia, sempre però nel rispetto del numero minimo di componenti prescritto ordinariamente»; nel secondo, la possibilità di costituire un gruppo autonomo si estenderebbe al caso «in cui due o più forze politiche abbiano presentato liste con il medesimo simbolo ma mantenendo ciascuna la propria individualità»⁶⁵, in alternativa (e a condizione di contare di dieci senatori) alla facoltà di unirsi in un gruppo unico corrispondente alla lista di coalizione.

L'autore che ha evidenziato l'ambiguità suddetta ritiene che l'una interpretazione sia inconciliabile con l'altra (e, a suo dire, che la seconda sia più convincente dal punto di vista interpretativo); a nostro giudizio, la dicotomia «uniti o collegati» consente di farle salve ambedue, anche tenuto conto dell'evidente *favor* rivolto alla semplificazione del panorama dei gruppi, nel senso che, in presenza del requisito numerico, dovrebbe essere consentita la costituzione in gruppo (anche successivamente all'inizio della legislatura): a liste di coalizione in complesso; a singole liste; a coalizioni di liste; a liste presentatesi in coalizione. In assenza di indizi convincenti che pervengano in questo senso dal panorama dei gruppi all'inizio della XVIII Legislatura, non resta che rimettersi a quanto necessariamente sarà chiarito dalla futura prassi parlamentare. È stata valutata come ambigua anche la disposizione a proposito della formazione del gruppo in deroga a favore delle minoranze linguistiche, talché essa sembra doversi estendersi a tutti gli eletti nelle Regioni autonome che prevedano forme di tutela per le popolazioni alloglotte, a prescindere

⁶⁵M. PODETTA, «La proposta di riforma...», *cit.*, pp. 8-9.

dall'identità culturale degli eletti⁶⁶ (ed in effetti, senza questa espansione, richiesta dal sen. Zeller della Svp, nella XVIII legislatura i tre eletti germanofoni e l'unico eletto francofono, da soli, non sarebbero stati sufficienti in ordine alla costituzione del Gruppo per le autonomie, come si vedrà meglio *infra*).

Appare altresì opinabile che sia stata limitata la possibilità di scissione tra gruppi, ma non la fusione: ciò che una parte della dottrina ha definito persino «ovvio»⁶⁷, e certamente tale risulta se si vuol leggere la riforma con gli occhi di chi ricerchi innanzitutto la maggiore snellezza nella macchina parlamentare, ma già non più a quelli di quanti apprezzino un vero rapporto dal basso verso l'alto tra elettori e gruppi, pare indulgere nei confronti di un comportamento non meno irrispettoso della volontà del corpo elettorale, nell'ipotesi in cui tale unione si realizzi tra partiti presentatisi in netta contrapposizione al voto politico, e che potrebbe paradossalmente penalizzare chi (in minoranza all'interno dei gruppi in questione) decidesse di non aderire alla nuova formazione, confluendo *ipso facto* nel Misto o dovendo optare per l'adesione a un altro gruppo, così eventualmente incorrendo nelle misure che importano la decadenza (dacché, sembra, quanto previsto dalla eccezione prevista dal nuovo comma 3-*bis* dell'art. 27 R.S. si deve applicare soltanto a coloro i quali seguano il gruppo di appartenenza nella fusione). A tale proposito occorre aggiungere che la riunione di una componente del Misto entro un gruppo esistente pare configurarsi necessariamente come cambio di gruppo, e pertanto comporta l'applicazione delle misure di decadenza, quando ne ricorrano gli estremi.

Dovendosi condividere l'osservazione che «non sembra [...] applicabile alla Giunta per le elezioni [né a quella per il Regolamento, come gli autori evidenziano in nota] la decadenza che l'articolo 27 prevede per i membri dell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni permanenti, che deve ritenersi di stretta tassatività»⁶⁸, la mancata previsione di decadenza dall'incarico, nel caso in cui questi decida di appoggiare il governo o di iscriversi a un gruppo di maggioranza, del presidente della stessa giunta, il quale, secondo una modificazione introdotta dall'Assemblea all'art. 19 R.S., dovrà essere eletto fra i membri appartenenti alle opposizioni⁶⁹, appare quantomeno censurabile come in contraddizione dello spirito dell'intera riforma.

Viene da chiedersi quali possano essere le strategie che singoli senatori, titolari di cariche dalle quali cesserebbero in caso di cambio di gruppo,

⁶⁶Cfr. *IVI*, p. 10 e A. CONTIERI, «La nuova disciplina...», *cit.*, p. 8.

⁶⁷Così, ad esempio, S. CECCANTI, «A costituzione invariata...», *cit.*, p. 23.

⁶⁸A. CARBONI e M. MAGALOTTI, «Prime osservazioni...», *cit.*, p. 18. Anche la Relazione specifica che le disposizioni coinvolge gli Uffici di presidenza delle sole Commissioni permanenti.

⁶⁹Così normando positivamente una pratica ormai convenzionale.

potrebbero adottare per scongiurare tale decadenza: a condizione di continuare a far parte del Gruppo misto, riuscirebbero a evitarla palesando il proprio dissenso rispetto alla linea del gruppo di appartenenza in maniera tanto eclatante da vedersi comminata l'espulsione dallo stesso (ad esempio, concedendo o denegando ripetutamente la fiducia al Governo). Il che potrebbe aprire a una cattiva pratica parlamentare, e andrebbe contro trasparenza e correttezza istituzionale⁷⁰.

Un'altra osservazione potrebbe farsi in materia di sindacabilità costituzionale delle norme a contrasto del transfughismo. Seppure in dottrina, come si è dato conto, non si ritenga che le misure punitive in caso di cambio gruppo inficino lo *status* di parlamentare, ovvero ciò in ordine al quale deve conservarsi la piena libertà prevista dall'art. 67 Cost., intaccando soltanto funzioni eventualmente svolte, è possibile pensare che qualche senatore decaduto dall'incarico cerchi di difendere le proprie ragioni, e decida di ricorrere al garante esterno costituito dalla Corte costituzionale. La quale, pur avendo molto spesso argomentato della sua incompetenza a giudicare delle disposizioni contenute nei Regolamenti parlamentari⁷¹, c'è da credere, nel caso si tenti un ricorso per conflitto d'attribuzione tra poteri dello stato, che si debba esprimere sulla legittimazione attiva non di un parlamentare semplice (fattispecie esclusa dalla dottrina e dalla giurisprudenza, che ritiene dover essere eventualmente in capo all'Assemblea la difesa delle sue prerogative, come nel caso frequente di rivendicata lesione di quelle previste dall'art. 68 Cost.)⁷² ma di un vicepresidente o segretario d'Aula (gli Uffici di presidenza hanno un rilievo costituzionale *ex art.* 63), ovvero, con presupposti forse più deboli, di un membro dell'Ufficio di presidenza delle commissioni permanenti, intervenuto avverso l'organismo parlamentare di appartenenza: è essa figura idonea a costituirsi potere dello Stato? Sebbene sia difficile pensare che si possa esprimere un

⁷⁰In senso del tutto analogo si è espresso S. CURRERI, «Le nuove regole...», *cit.*, pp. 182-183.

⁷¹La letteratura sul tema è copiosa, e si accresce di sentenza in sentenza; si possono segnalare alcuni rilevanti e recenti contributi di sintesi: L. BEDINI, «Gli organi parlamentari», in *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, a cura di R. ROMBOLI, Napoli, 2007, ESI, pp. 35-55; nella stessa pubblicazione, G.L. CONTI, «I regolamenti parlamentari», pp. 437-466; N. LUPO, «I tradimenti delle "promesse" sulla sindacabilità del processo legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale», in *Annuario 2010. Decisioni conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale [dell'Associazione italiana dei costituzionalisti], Parma, 29-30 ottobre, Napoli, 2012, Jovene, pp. 141-161; nella stessa pubblicazione, M. MANETTI, «Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi», pp. 3-44; R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015, Franco Angeli; P. Zicchittu, *Le "zone franche" del potere legislativo*, Torino, 2017, Giappichelli.

⁷²Cfr. la dottrina indicata *retro*, e una voce discorde: C.P. GUARINI, «Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato», in *Rivista Aic*, n. 4, 2017.

giudizio positivo a riguardo, in ragione della natura esclusivamente funzionale e sussidiaria delle cariche predette, e del derivare le loro attribuzioni esclusivamente da disposizioni regolamentari, senz'altro, qualora mai fosse emessa una pronuncia, non potrebbe che essere di qualche rilievo.

3. Cronaca di nove mesi

3.1. Formazione e composizione dei gruppi parlamentari

Le elezioni del 4 marzo 2018, che hanno rinnovato il XVII Parlamento repubblicano, sono state regolate da un sistema elettorale nuovo, quello che ha preso il nome giornalistico di “*Rosatellum bis*” (dal nome dell'on. Ettore Rosato, relatore), approvato alla Camera il 18 e al Senato il 26 ottobre 2017, entrato in vigore *ex legge* 3 novembre 2017, n. 165⁷³. Concepito dopo che il *referendum* del 4 dicembre 2016 ha conservato il bicameralismo perfetto, risulta omogeneo per i due rami del Parlamento. Le liste, cui deve corrispondere un «capo della forza politica», possono presentarsi da sole oppure coalizzate con altre. Circa un terzo dei seggi viene assegnato con il sistema dei collegi uninominali, con un solo candidato per ogni lista o coalizione. Gli altri sono ripartiti con metodo proporzionale Hare-Niemeyer (quoziente intero e più alti resti) tra le liste che raggiungano il 3% dei voti a livello nazionale; se in una coalizione che abbia superato il 10% ci sono liste tra l'1 e il 3%, i loro voti saranno distribuiti proporzionalmente tra gli alleati che abbiano superato la soglia. Gli eletti sono determinati secondo l'ordine in cui compaiono nei listini bloccati presentati nei vari collegi plurinominali, che comprendono il territorio di più collegi uninominali. Sono previste quote di genere e norme speciali in favore della rappresentanza delle minoranze linguistiche; la Circostrizione Estero mantiene il vecchio proporzionale, la Valle d'Aosta l'uninomiale.

Tralasciando le forze secondarie che non hanno ottenuto eletti, alle elezioni si sono presentate, con più o meno successo, due coalizioni maggiori e due liste non coalizzate. Un raggruppamento di centrosinistra, che rivendicava la continuità con l'esperienza dei precedenti governi, era costituito dal Partito democratico (a capo, Matteo Renzi) e da tre liste minori che, alla prova dei fatti, non avrebbero superato lo sbarramento, ma sarebbero state rappresentate da candidati al maggioritario in collegi sicuri: +Europa, di Emma Bonino (candidature radicali e del Centro democratico), Italia Europa Insieme, di Giulio Santagata (socialisti, verdi e civici), Civica Popolare, di Beatrice Lorenzin (formazioni centriste e democratico-cristiane); in più, nel Trentino-Alto Adige, la

⁷³ Sul quale, più in dettaglio, cfr. G. FERRI, «I sistemi elettorali delle camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017», in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017; A. RAZZA, «Diario di fine legislatura: le cinque leggi elettorali», in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018.

formazione Sudtiroler Volkspartei-Partito autonomista trentino tirolese, indipendente però per le candidature in alcuni collegi uninominali. A destra, la consolidata coalizione che si è coagulata attorno alla figura di Berlusconi in quasi tutte le elezioni, dal 1994, comprendeva la sua Forza Italia, la Lega di Matteo Salvini (lista presentata su tutto il territorio nazionale, senza peraltro la tradizionale dicitura che rimandava al settentrione), Fratelli d'Italia con Giorgia Meloni, una lista minore, Noi con l'Italia-Udc, che raggruppava varie formazioni moderate sotto la guida di Raffaele Fitto, e che si sarebbe arrestata al di sotto dello sbarramento; all'estero, si era preferita una lista unica denominata Salvini-Berlusconi-Meloni, mentre NcI si presentava in autonomia. Poi il Movimento 5 stelle di Luigi di Maio, risultato il primo partito, e la lista di sinistra Liberi e Uguali di Pietro Grasso. In America meridionale, avrebbero avuto qualche successo anche le liste di oriundi Movimento associativo italiani all'estero e Unione sudamericana emigrati italiani; la Valle d'Aosta avrebbe avuto un rappresentante autonomista (Union Valdôtaine) solo al Senato, dato che il seggio, alla Camera, sarebbe stato strappato dal M5s⁷⁴.

La formazione del governo sarebbe stata alquanto travagliata e complessa; di essa non è possibile qui parlare in dettaglio⁷⁵: però serve, ai nostri fini (come si vedrà *infra*), tenere presente che, nell'intervallo tra la costituzione del nuovo Parlamento e le dimissioni del presidente del Consiglio Paolo Gentiloni (rispettivamente il 23 e 24 marzo 2018), e il giuramento del nuovo esecutivo guidato dal prof. Giuseppe Conte (il primo giugno), la coalizione elettorale di centrodestra si è spaccata, almeno a livello nazionale, con la Lega alleata al Movimento 5 stelle (e al piccolo Movimento associativo italiani all'estero).

⁷⁴ Sulle elezioni del 2018, cfr. *Il vicolo cieco. Le elezioni del 4 marzo 2018*, a cura di M. VALBRUZZI e R. VIGNATI, Bologna, 2018, Il Mulino; *Una nuova Italia. Dalla comunicazione ai risultati, un'analisi delle elezioni del 4 marzo*, a cura di M. CAVALLARO, G. DIAMANTI, L. PREGLIASCO, Roma, 2018, Castelvecchi. Occorre tenere presente che la vigente legge elettorale non consente ai candidati dell'uninomiale di dichiararsi legati a una specifica lista, a differenza, ad esempio, di quella che porta il nome di Sergio Mattarella: quanto si dice a proposito della loro appartenenza è quindi desumibile da fonti giornalistiche e semi-ufficiali, che tuttavia hanno, in questo caso, le caratteristiche dell'abbondanza e dell'univocità. I nomi indicati insieme alle liste sono invece quelli dei rispettivi capi della forza politica.

⁷⁵ Sulla formazione del Governo Conte e sul "Contratto di Governo" tra Lega e Movimento 5 stelle (senza volersi addentrare nella produzione dottrinale in merito al presunto abuso di potere del Capo dello Stato nella ricasazione del nome di un ministro, e la conseguente minaccia di messa in stato d'accusa), si possono leggere: A. RUGGERI, «Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione», in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 giugno 2018; A. D'ANDREA, «Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)», in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, pp. 681-685; M. CARDUCCI, «Le dimensioni di interferenza del «contratto» di governo e l'art. 67 Cost.», in *federalismi.it*, n. 13, 2018; N. PETRUCCO, «Le mozioni di fiducia al Governo Conte: rottura o discontinuità?», in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018.

La possibilità di candidature plurime ha determinato che nel caso della Sicilia, il Movimento 5 stelle disponesse di un candidato in meno rispetto ai seggi ottenuti; pertanto, non potendosi operare uno slittamento in altre regioni, la giunta provvisoria delle elezioni di palazzo Madama ha deciso di lasciare provvisoriamente non attribuito uno scranno dell'assise, rimettendo la questione alla fase di verifica dei poteri⁷⁶. Il nuovo Senato consta pertanto, almeno provvisoriamente, di 320 membri, considerando il presidente emerito Napolitano e cinque senatori a vita (una nominata a camere sciolte). Due di essi (l'arch. Renzo Piano e il prof. Carlo Rubbia) si sono avvalsi della possibilità di non figurare in alcun gruppo parlamentare; per loro poteva sussistere un dubbio in materia di partecipazione Commissioni permanenti, dal momento che, *ex art.* 21 R.S. spetta ai gruppi la designazione dei loro membri, in proporzione alla rispettiva consistenza: la Presidenza li ha ugualmente assegnati entrambi alla 6^a Commissione per le finanze e il tesoro. Quanto ai gruppi parlamentari⁷⁷:

a) Il Gruppo misto ha dodici componenti: in primo luogo due senatori a vita, senza partito, il prof. Mario Monti e la dott.ssa Liliana Segre; quattro eletti della lista Liberi e uguali che si sono riuniti in una componente dello stesso nome; due eletti nelle liste del Movimento 5 stelle, che sono stati rinnegati dal loro stesso partito, durante la campagna elettorale, dopo presentate le liste, per irregolarità, risalenti al loro mandato nella XVII Legislatura, nella contribuzione al fondo che il gruppo stanziava a favore delle piccole e medie imprese, e che hanno deciso di sedere come indipendenti; due rappresentanti della cittadinanza italiana residente in America meridionale, eletti rispettivamente nelle liste del Movimento associativo italiani all'estero e dell'Unione sudamericana emigrati italiani, che hanno costituito una componente (Maie-Usei-Psi) assieme al senatore socialista Riccardo Nencini, eletto al maggioritario di Arezzo per la coalizione di centrosinistra (il suo partito contribuiva alla lista Italia Europa Insieme): il 6 aprile il senatore dell'Usei si è allontanato, per poi aderire egli stesso al Maie e di nuovo al sottogruppo, che si è definitivamente rotto, in coerenza con il diverso indirizzo assunto dalle forze politiche rispetto al nuovo esecutivo, il 3 giugno, con la separazione tra Nencini e i due sudamericani; la senatrice Emma Bonino, eletta, sempre tra le fila del centrosinistra, nel collegio uninominale di Roma – Quartiere gianicolense, esponente della lista e della componente Più Europa con Emma Bonino. Presidente del gruppo è stata

⁷⁶ Cfr. F. CONTE, «Al Rosatellum manca un petalo: un seggio resterà vacante (forse)», e L. PEDULLÀ, «M5S: al Senato, in Sicilia, più seggi che candidati», entrambi in *Forum di Quaderni costituzionali*, rassegna n. 3, 2018. Il precedente della Camera nella XIV Legislatura, che pare essere stato tenuto di conto, *mutatis mutandis*, è descritto in A. GIGLIOTTI, «Le elezioni politiche del 2001 e la questione dei seggi vacanti», *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 54, 2005, pp. 93 ss.

⁷⁷ Non si dà conto delle modifiche alla composizione intervenute in caso di surroga di parlamentari deceduti o cessati dall'incarico.

eletta la sen. Loredana De Petris (Leu), che aveva ricoperto lo stesso ruolo nella XVII Legislatura.

b) Il Gruppo per le autonomie si compone di otto membri: l'eletto valdostano (esponente del partito Union Valdôtaine), quello del collegio uninominale Bolzano, Gianclaudio Bressa, (un italofono del Partito democratico), quelli di Merano e Bressanone, che, insieme a un altro parlamentare, costituiscono, membri della Südtiroler Volkspartei, la rappresentanza germanofona, il presidente Giorgio Napolitano, la senatrice a vita prof.ssa Elena Cattaneo, il sen. Pierferdinando Casini, candidato al maggioritario, a Bologna, per la coalizione di centrosinistra (ascrivibile alla lista Civica popolare). Si noterà che i quattro parlamentari espressione di minoranze linguistiche non sarebbero stati sufficienti, da soli, a ottemperare il criterio numerico, pure fortemente derogatorio, del nuovo art. 14.5 R. S, anche se il solo sen. Bressa, eletto in una regione autonoma, avrebbe consentito la costituzione del gruppo, senza il ricorso a figure che potrebbero apparire fuori posto come le ultime tre dell'elenco. La presidente del gruppo è la senatrice della Svp Julia Unterberger.

c) I gruppi collegati a specifiche liste sono, per la coalizione di centrodestra: Forza Italia-Berlusconi presidente, 61 (33 eletti al proporzionale, 22 al maggioritario e riconducibili a FI, 4 ulteriori rappresentanti di collegi uninominali ascrivibili a Noi con l'Italia-Udc, 2 eletti all'estero nella lista unitaria Salvini-Berlusconi-Meloni); Fratelli d'Italia, 18 componenti (7 eletti al proporzionale, 11 al maggioritario); Lega-Salvini premier, 58 (37 eletti al proporzionale, di cui un esponente del Partito sardo d'azione, forza il cui nome è stato aggiunto alla denominazione del gruppo il 30 luglio, e 21 al maggioritario); poi il gruppo del Partito democratico, forte di 52 componenti: 43 espressione del proporzionale, 8 del maggioritario, uno del voto estero.

Largamente sovrapponibile, giusta l'omogeneità dei sistemi elettorali, la situazione alla Camera dei deputati, che, al momento, consta di 629 membri, nelle more di un'elezione suppletiva in un collegio resosi vacante per le dimissioni di un deputato (di queste si darà conto più avanti, per la loro peculiarità)⁷⁸:

a) Il Gruppo misto ha attualmente ventidue membri; la sua vicenda è stata più movimentata di quello del Senato. Vi si trova anzitutto un indipendente, l'on. Vittorio Sgarbi, transitato dal gruppo di Forza Italia il 4 ottobre; poi cinque componenti, previste *ex art.* 14.5 R.C.: nessuna delle quali ottempera al requisito ordinario di dieci componenti, ma tutte sono state autorizzate dalla Presidenza, o a raccogliere gli eletti di minoranze linguistiche, o perché «vi

⁷⁸ Sulle elezioni suppletive, cfr. il contributo di G. LAURI, «Non escludo il ritorno». Le elezioni suppletive nella nuova legge elettorale politica», in *Forum di Quaderni costituzionali*, rassegna n. 2, 2018; lo stesso autore è intervenuto sulla fattispecie con una nota: «Le dimissioni di Andrea Mura e il triste esordio delle elezioni suppletive», *lacostituzione.info*, 28 settembre 2018.

aderiscano deputati, in numero non minore di tre, i quali rappresentino un partito o movimento politico, la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali», disposizione che si è già incontrata, e che, con la legge Rosato, ha ritrovato la sua coerenza nella parte in cui si fa riferimento a un sistema elettorale binario. Il 28 marzo si sono costituite le componenti Minoranze linguistiche (4 eletti della lista Svp-Patt, di cui una italo-fona) e Noi con l'Italia (4 eletti in collegi uninominali, ridotti a 3 il 18 aprile, per il passaggio di un membro a Fi, e ai quali, l'8 maggio, si è aggiunto il deputato dell'Usei, portando in dote anche il nome della sua forza politica). Il 3 aprile hanno visto la luce le componenti Civica popolare-Ap-Psi-Area civica (4 membri delle rispettive forze politiche, 3 eletti al maggioritario per il centrosinistra, uno all'estero col Pd); +Europa-Centro democratico (3 eletti, 2 all'uninominali, uno all'estero); Maie-Movimento associativo italiani all'estero (6 componenti, uno effettivamente appartenente alla lista, altri cinque candidati dal M5s – di cui 4 al maggioritario – e non ammessi al gruppo perché, in campagna elettorale, ne è stata riscontrata la situazione irregolare in ordine alla contribuzione al fondo per le Pmi, per aver subito condanne penali, per l'appartenenza alla Massoneria). Un deputato espressione della stessa lista, come si vedrà, avrebbe brevemente fatto parte del Misto, tra la sua espulsione dal gruppo M5s e l'accettazione delle dimissioni. La presidenza del gruppo spetta al deputato dell'Svp Manfred Schullian.

b) Nel Gruppo misto, in data 28 marzo, si era formata la componente di Liberi e uguali, con 14 componenti; ai sensi dell'art. 14.2 R.C., sarebbe stata autorizzata a costituirsi in gruppo autonomo il 10 aprile, in quanto, ricordiamo, «l'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purché questo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista»⁷⁹. Capogruppo l'on. Federico Fornaro, che, precedentemente, per pochi giorni, era stato al vertice del Gruppo misto.

c) Altri gruppi sono: Movimento 5 stelle, 221 membri (132 eletti al proporzionale, 87 al maggioritario, uno nella Valle d'Aosta, uno all'estero); Lega-Salvini premier, 125 (73 eletti al proporzionale, 50 al maggioritario, 2 all'estero nella lista unitaria di centrodestra); Partito democratico, 111 (86 eletti al proporzionale, 21 al maggioritario e 4 all'estero); Forza Italia-Berlusconi

⁷⁹ Cfr. la nota di S. CURRERI, «Alla Camera costituito, in deroga, il gruppo di Liberi e Uguali: una decisione legittima, imparziale, opportuna», *lacostituzione.info*, 10 aprile 2018.

presidente, 104 (58 dal proporzionale, 45 dai collegi uninominali, 1 da Salvini-Berlusconi-Meloni, al netto delle variazioni di cui si è già dato conto); Fratelli d'Italia, 32 (19 dal proporzionale e 13 dal maggioritario).

Alla luce dei dati suesposti è possibile compiere alcune osservazioni di carattere generale: in primo luogo una limitata incidenza del transfughismo, almeno in questi primi mesi: a titolo di paragone, si può guardare a una legislatura con un avvio altrettanto tormentato e con la scomposizione delle coalizioni come la XVII, che, al suo nono mese, aveva già visto, per limitarci ad accadimenti rilevanti, la spaccatura del gruppo del Popolo della libertà e la nascita del Nuovo centrodestra, e la secessione del Gruppo per l'Italia da quello di Scelta civica, e un totale di 56 cambi di gruppo alla Camera e 66 al Senato (invero, con alcuni passaggi tecnici per garantire il *quorum* dei gruppi piccoli), per tacere del magma delle componenti del Gruppo misto⁸⁰; quando la XVIII vede appena due passaggi alla Camera (cui si potrebbero aggiungere le vicende, forse fisiologiche, di un deputato e un senatore dell'Ucsi all'interno del Gruppo misto; superfluo precisare che la rappresentativa di Leu non deve essere conteggiata, come anche fa caso a sé l'espulsione di un cinquestelle alla Camera).

Se ci si volesse interrogare sulle ragioni di una tale quiete, al di là di quelle che eventualmente siano di pertinenza della politologia, si potrebbe riflettere sul sistema elettorale i cui alti sbarramenti hanno determinato la contrazione degli eletti tra le fila di forze minori, più suscettibili di aggregarsi e disaggregarsi secondo logiche contingenti, e il disincentivo a scindersi in partiti dallo scarso seguito elettorale, la relativa stabilità interna delle forze di governo, che sembrano premiate dall'opinione pubblica, e, stando ai sondaggi⁸¹, soprattutto nel caso della Lega, destinate a poter riconfermare, in caso di nuove elezioni, i seggi di tutti o buona parte dei propri eletti, la solidità della maggioranza parlamentare, che non abbisogna del puntello di eventuali transfughi.

Per quanto riguarda il Senato, un certo impatto il novellato Regolamento potrebbe averlo avuto: l'esordio della XVIII Legislatura mostra come le modifiche regolamentari abbiano efficacemente impedito la costituzione di raggruppamenti tecnici come quel gruppo Grandi autonomie e libertà che, dal 2013 al 2017, era stato il contenitore politico di molte anime federate, tendenzialmente di orientamento moderato e conservatore (della sua eterogeneità fa prova il continuo cambio di denominazione, in ordine a dar conto di tutte le diverse anime federate); sarebbe stato facile, con le vecchie regole, riunire in un gruppo in deroga i rappresentanti di piccole formazioni della stessa coalizione, insieme,

⁸⁰ Conteggio nostro, in base alle indicazioni reperite sui siti istituzionali delle Camere.

⁸¹ Almeno secondo quelli pubblici, che si leggono in rete all'indirizzo www.sondaggipoliticoelettorali.it, della Presidenza del Consiglio; per quanto possano rivelarsi indicatori non attendibili.

magari, agli eletti all'estero, a qualche senatore a vita, o a parlamentari provenienti dalle fila della forza maggiore: ma il combinato disposto tra Regolamento novellato e legge elettorale fa sì che non sussista tale possibilità, in quanto essi vengono tutti dalla quota maggioritaria. Eletti di lista ha invece Leu, però in numero largamente insufficiente (pur se occorre dare atto che, nella XVII Legislatura, i sette eletti di Sinistra ecologia e libertà non hanno mai lasciato il Gruppo misto).

A giudizio di chi scrive, le nuove disposizioni potranno significativamente sfavorire il transfughismo individuale (a patto però che il senatore risulti titolare di incarichi dai quali non voglia decedere, e comunque una sola volta, dal momento che non avrebbe altro da perdere dopo il primo cambio di gruppo: i dati, senza bisogno di fare riferimento a casi eccezionali come le nove del sen. Luigi Compagna nella scorsa Legislatura⁸², dimostra che il caso di iterazione del comportamento non è infrequente). Invece, si può ritenere che le riforme avranno una ridotta portata rispetto a scissioni organiche le quali, come testimonia l'esperienza della XVII Legislatura, allorquando non sussistessero i numeri per costituire un gruppo autonomo anche alla Camera dei deputati, ugualmente hanno avuto un riflesso in ambo i rami del Parlamento (nella solita XVII Legislatura, Conservatori e riformisti e Alleanza liberalpopolare-Autonomie hanno costituito gruppi autonomi al Senato e componenti in seno al Misto alla Camera); e c'è da pensare che ciò possa ripetersi, a dispetto di ogni modifica regolamentare: più che agli interventi normativi, per trovare la ragione della crisi di un fenomeno che pareva, forse drammaticamente, congenito nel ceto parlamentare italiano, si deve guardare, a nostro giudizio, alla contingenza politica.

Sempre in materia di gruppi visti nei rapporti reciproci, un aspetto interessante della vicenda relativa alla prima fase della XVIII Legislatura è quello legato all'incertezza sulla qualificazione dei gruppi di Fratelli d'Italia nelle fila dell'opposizione ovvero in quelle della maggioranza: in quanto, in occasione

⁸² Può essere utile precisare la vicenda parlamentare nella XVII Legislatura del prof. Luigi Compagna, già esponente del Partito repubblicano italiano, a palazzo Madama coi liberali tra 1992 e 1994, di nuovo senatore nel 2001 (Ccd-Cdu) e nel 2008 (Pdl); con la doverosa considerazione preliminare che si tratta di cambi di gruppo tutti interni all'area liberale e moderata. Eletto in Campania nella lista Il popolo della libertà, si iscrive inizialmente al Gruppo misto, per un solo giorno, nelle more della costituzione di Grandi autonomie e libertà; dove resta fino alla costituzione del Nuovo centrodestra: ma lascia la formazione fondata dall'on. Angelino Alfano in meno di una settimana, per rientrare in Gal, ancorché per brevissimo tempo, e poi di nuovo a Ncd, questa volta per oltre due anni. Di nuovo a Gal per qualche mese a cavallo tra 2015 e 2016, aderisce ai Conservatori e riformisti dell'on. Raffaele Fitto, che lascia nella primavera del 2017, e, dopo un fugace passaggio dal Misto, ritorna in Gal per un paio di mesi fino alla costituzione del gruppo Federazione della libertà, guidato dal sen. Gaetano Quagliariello, nel quale conclude il mandato parlamentare. Le informazioni sono desunte dalla scheda personale del parlamentare presente sul sito storico del Senato della Repubblica relativo alla XVII Legislatura.

del primo voto di fiducia a Giuseppe Conte (5 giugno al Senato, 6 alla Camera) e ai suoi ministri, essi avevano espresso la linea dell'astensione, pur qualificandosi come forza di «opposizione» all'esecutivo, non però tale da «*sedere* sugli spalti a fare il tifo per il suo fallimento»⁸³, nel riconoscimento del ruolo rappresentativo della maggioranza dell'elettorato ricoperto dalle forze di Governo e nel desiderio di non essere associati, nel voto, alle forze di sinistra, che si preparavano a una contrapposizione dura⁸⁴. Parlamentari di Fratelli d'Italia, pertanto, hanno cercato di ottenere ruoli spettanti alle minoranze, tra cui la presidenza del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (cfr. art. 30.3, legge n. 124/2007), rivendicato peraltro dal Partito democratico per un suo esponente: fonti giornalistiche parlarono, sullo scorcio del mese di giugno, di precisa intenzione della maggioranza finalizzata al posizionamento in questa sede, di grande importanza, di una figura non ostile⁸⁵.

La questione si sarebbe risolta in tempi abbastanza rapidi: la presidenza del Copasir sarebbe andata, al primo scrutinio e all'unanimità dei voti validi, all'on. Lorenzo Guerini, democratico (18 luglio); Fratelli d'Italia, occorre dire, non si sarebbe espresso in modo contrario, in occasione del successivo voto di fiducia, quello chiesto alla Camera dei deputati nell'esame della legge di conversione del d.-l. 25 luglio 2018, n. 91 (“decreto milleproroghe”), il 13 settembre, disconoscendo la legittimità della deliberazione richiesta, e preferendo non parteciparvi del tutto⁸⁶, e si sarebbe deciso a esprimere il proprio voto contrario *sic et simpliciter* al Governo Conte soltanto nella successiva votazione del 27 novembre, nella deliberazione della Camera relativa alla legge di conversione del d.-l. 4 ottobre 2018, n. 113 (“decreto sicurezza”)⁸⁷: comunque, avrebbe ottenuto, tra le posizioni tradizionalmente considerate “di garanzia”, la presidenza della Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati.

Nonostante le circostanze abbiano, fortunatamente, prevenuto ulteriori eventuali sviluppi conflittuali, non sarebbe stato futile, alla fine dell'estate, speculare sulle eventuali modalità con cui una forza politica di opposizione che si ritenesse usurpata rispetto ad una attribuzione chiaramente riconosciuta da

⁸³ Cfr. l'intervento per dichiarazione di voto del sen. Luca Ciriani, Senato della Repubblica. XVIII Legislatura. Assemblea, *Resoconto stenografico*, 9ª seduta pubblica, 5 giugno 2018, pp. 86 ss.

⁸⁴ Furono, si è già detto, Lega, Movimento 5 stelle e Maie. Si astennero anche i parlamentari della Svp, e i senn. Monti, Cattaneo e Segre; il sen. Sgarbi votò in dissenso dal proprio gruppo, a favore. Varrà forse la pena ricordare che la Riforma del R.S. non considera più votanti gli astenuti, e quindi questa posizione risulta aver perso il vecchio carattere di “voto contrario *de facto*” che aveva nella Camera alta.

⁸⁵ Cfr. per esempio *Corriere della sera*, 18 giugno 2018.

⁸⁶ Cfr. l'intervento per dichiarazione di voto dell'on. Tommaso Foti, Camera dei deputati, XVIII Legislatura. Assemblea, *Resoconto stenografico*, 44ª seduta pubblica, 13 settembre 2018, pp. 8 ss.

⁸⁷ Cfr. l'intervento per dichiarazione di voto dell'on. Fabio Rampelli, Camera dei deputati, XVIII Legislatura. Assemblea, *Resoconto stenografico*, 91ª seduta pubblica, 27 novembre 2018, pp. 5 ss.

un parametro legislativo, richiamato peraltro anche dal Regolamento interno (art. 3.1), avrebbe potuto far valere la propria posizione. In assenza di disposizioni dello stesso Regolamento interno che disciplinino un simile aspetto, pare doversi riferire alla norma di cui all'art. 1: «si applicano, [...] per quanto non [espressamente] disciplinato, le disposizioni contenute nel Regolamento del ramo del Parlamento al quale appartiene il Presidente del Comitato». A nostro giudizio, l'autorità competente risulta dunque, in prima istanza, il rispettivo presidente di Assemblea, al quale compete di far osservare il Regolamento, ai sensi degli artt. 8 dei due Regolamenti *maiores*; con la possibilità, in caso di un provvedimento, di un (non inedito, né manifestamente inammissibile) eventuale successivo ricorso dell'organo bicamerale di fronte alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione⁸⁸.

3.2. Il nodo degli statuti dei gruppi del Movimento 5 stelle

Ha avuto un discreto rilievo, lungo praticamente tutto il corso della “giovane” XVIII Legislatura, una polemica politica, pubblicistica e dottrinale in relazione a previsioni controverse contenute nello statuto di un gruppo, e che ha conosciuto notevoli e interessanti espansioni. Nei primissimi giorni dell'attività parlamentare, si segnala un iniziale dibattito (per via epistolare) tra l'on. Stefano Ceccanti, deputato per il Partito democratico, e il neopresidente della Camera dei deputati, on. Roberto Fico, in relazione allo Statuto del gruppo Movimento 5 stelle; lo stesso, c'è da rilevare in primo, al quale appartiene lo stesso presidente, che, dopo l'elezione, non si è iscritto, come forse correttezza istituzionale vorrebbe, al Gruppo misto: come, del resto, i suoi tre immediati predecessori. Alcuni giorni prima, il 9 aprile 2018, l'on. Riccardo Magi, di +Europa, aveva scritto⁸⁹ al presidente Fico criticando la previsione per cui il parlamentare espulso dal gruppo 5 stelle, ovvero da esso volontariamente transfuga, come pure chi presenti dimissioni «determinate da dissenso politico» debba versare al movimento, «a titolo di penale», entro dieci giorni, un importo di centomila euro (art. 21.5 St. M5S C.d.)⁹⁰.

⁸⁸ È impossibile non pensare al cosiddetto “caso Villari”, per il quale cfr. C. cost., ord. 222/2009, commentata, tra gli altri, da P. MAZZINA, «*Quis custodiet custodes?* Spunti di riflessione sul “caso Villari”», in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2009. Sulla legittimazione attiva di una commissione bicamerale a sollevare conflitto di fronte alla Corte costituzionale, cfr. anche L. BEDINI, «Gli organi parlamentari», *op. cit.*

⁸⁹ La lettera di Magi si legge qui: storage.googleapis.com/schema31.it/obj/0e8af3ac-3ccf-11e8-ac54-00a0983d30e5; il parlamentare ha anche contribuito al n. 13, 2018, di *federalismi.it* con lo scritto «Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione».

⁹⁰ Sul tema cfr. E. GIANFRANCESCO, «*Chi esce paga*: la «penale» prevista dallo Statuto del Movimento 5 Stelle della Camera», in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, pp. 484 ss.

Il successivo giorno 11, l'on. Ceccanti avrebbe dunque inviato al presidente, pubblicandola poi in rete sul proprio sito⁹¹ e riepilogandone i contenuti più salienti nella seduta della Camera dei deputati del 13 aprile 2018, un'ulteriore contestazione del fatto che «mentre il Regolamento della Camera (articolo 15, comma 2) fa dipendere l'elezione del capogruppo dai soli deputati, viceversa lo statuto di tale gruppo la configura [art. 4.7 St. M5S C.d.] come mera ratifica della scelta del capo politico, che ha altresì il potere di revocarlo [art. 5.2 St. M5S C.d.]»; ciò che, ha affermato Ceccanti, ha ingenerato in lui «l'impressione che lo statuto sia costruito non sulla volontà degli associati, sulla volontà di tutti - l'unica compatibile con una democrazia rappresentativa -, ma con una mitica volontà generale che, in ultima analisi, viene a coincidere con quella del cosiddetto capo politico»; donde la chiosa: «dietro l'inesistente volontà generale, sbucca la volontà di un generale»⁹².

Il ruolo del capo politico è preponderante anche relativamente alla disciplina degli altri organi del gruppo, in quanto è su sua proposta che il relativo presidente (da lui stesso revocabile) procede alla nomina del Direttivo; tale ultimo organo è preposto, tra l'altro, alla revoca del direttore amministrativo, nominato dal capogruppo; le espulsioni, che possono essere deliberate per ragioni le più indeterminate, tra cui casi gravi di «condotte che violino, del tutto o in parte, la linea politica dell'Associazione "MoVimento 5 Stelle"» (art. 21.2, *sub j*, St. M5S C.d.), sono di competenza ancora del presidente, sentito il Direttivo. Il capo politico, *ex art.* 21.4 St. M5S C.d., può inoltre derogare alla necessaria ratifica dell'espulsione tramite votazione telematica aperta agli iscritti.

Ceccanti ha infine posto in rilievo, non senza ragione, che, a fronte di un notevole incremento degli oneri di trasparenza normativa ed economica in capo ai gruppi parlamentari, il quale sorge dalle modifiche regolamentari del 2012, mancano del tutto strumenti di garanzia nel caso in cui gli Statuti dei gruppi, i quali debbono soltanto essere «trasmessi» alla Presidenza, ai sensi dell'art. 15.2-*bis* R.C entro trenta giorni dalla costituzione del gruppo stesso, senza che essa possa esercitare un sindacato preventivo o successivo in merito alle sue disposizioni. Si deve aggiungere che il Senato della Repubblica segue, ai sensi dell'art. 15 del suo Regolamento, una disciplina del tutto analoga (con la differenza che la notifica deve pervenire alla Presidenza), e che le regole seguite dal rispettivo gruppo 5 stelle sono le stesse di quello della Camera.

⁹¹ Si legge all'indirizzo: stefanoceccanti.it/lettera-al-presidente-della-camera-sui-problemi-che-pone-lo-statuto-del-gruppocamera-m5s/.

⁹² Camera dei deputati, Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 5ª seduta pubblica, 13 aprile 2018, p. 3.

A ciò si è appellato, nel replicare, il 17 aprile⁹³, il presidente Fico, richiamandosi ai costanti indirizzi espressi nelle precedenti Legislature dall'Ufficio di Presidenza; ed è difficile pensare che sia facile trovare una via diversa, vigente il presente Regolamento. Con ironia, un costituzionalista autorevole ha replicato osservando che, secondo tale linea di ragionamento, «se le norme statutarie di un Gruppo vietassero alle deputate che vi appartengono di prendere la parola in Aula o di presentare proposte di legge, oppure obbligassero i suoi componenti a presentarsi in aula in orbace il Presidente non potrebbe fare nulla: potrebbe forse censurare il comportamento dei deputati che entrano in aula al passo dell'oca (deve tutelare l'ordine e il decoro delle sedute), ma come potrebbe imporre alle deputate di prendere la parola?»⁹⁴.

In dottrina la questione avrebbe conosciuto una certa fortuna, con la riflessione estesa ben al di là del merito dei singoli punti, molto controversi, indagando sull'attualità della libertà di mandato nel contesto di una democrazia evoluta ma comunque fragile nella legittimazione, come la nostra⁹⁵. Il problema esiste, e non sembra possa essere pilatescamente ovviato appellandosi al fatto che comunque la magistratura ordinaria potrebbe essere chiamata a decidere

⁹³ La lettera di replica si legge qui: stefanoceccanti.it/wp-content/uploads/2018/04/rispostafico.pdf

⁹⁴ R. BIN, «La strana risposta del presidente Fico: è così che si rilancia il ruolo del Parlamento?», *lacostituzione.info*, 18 aprile 2018.

⁹⁵ L'on. Riccardo Magi stesso avrebbe organizzato, in data 16 maggio 2018, presso la biblioteca della Camera, una tavola rotonda a tema «Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'articolo 67 della Costituzione», i cui atti sono stati pubblicati sul n. 13, 2018, di *federalismi.it*. Ad essi, in primo luogo, si rimanda: tra le numerose valide suggestioni relative alla giustiziabilità della clausola penale e in generale delle previsioni illegittime contenute in uno statuto di gruppo parlamentare, paiono particolarmente significative quelle offerte da G.L. CONTI, «Sfera pubblica e sfera privata della rappresentanza. La giustiziabilità dell'art. 67, Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare», che tengono conto anche dell'eventuale contestazione della lesione di un diritto o interesse da parte di un cittadino elettore. Si legga anche lo scritto di A.M. CITRIGNO e G. MOSCHELLA, «Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?», in *Forum di Quaderni costituzionali*, rassegna n. 9, 2018. Il tema, per inciso, non è di scarsa attualità, se è vero che al n. 20 del «Contratto per il Governo del cambiamento», l'accordo di coalizione su cui si regge l'attuale esecutivo, si legge che «occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo. Del resto, altri ordinamenti, anche europei, contengono previsioni volte a impedire le defezioni e a far sì che i gruppi parlamentari siano sempre espressione di forze politiche presentatesi dinanzi agli elettori, come si può ricavare dall'articolo 160 della Costituzione portoghese o dalla disciplina dei gruppi parlamentari in Spagna» (e una simile proposizione si rintraccia anche nel programma elettorale condiviso della coalizione dei quattro partiti di centrodestra, *sub* n. 9), ancorché il nuovo ministro per le Riforme istituzionali e i Rapporti con il parlamento, on. Riccardo Fraccaro, abbia dichiarato «non abbiamo nessuna intenzione di presentare una proposta costituzionale per introdurre un vincolo di mandato» (Commissioni riunite Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni (I) della Camera dei deputati, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione (1^a) del Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 2^a audizione, 24 luglio 2018, p. 9).

in merito a eventuali abusi; del resto, sarebbe stato forse troppo chiedere, anche in considerazione dei precedenti che depongono in senso opposto, che l'on. Fico, pure ritenendosi non idoneo a giudicarle, passasse, almeno ufficialmente in ragione del suo ruolo istituzionale, al Gruppo misto, onde mettere alla prova le previsioni sanzionatorie in questione.

Sembra possibile prevedere che, in concreto e prescindendo da eventuali prospettive di sindacato costituzionale, il deputato (o il senatore, ch  la disposizione   identica nei due rami del Parlamento) che dovesse trovarsi in una simile circostanza non pagher ; e, se portato di fronte al tribunale ordinario (che, anche sulla scorta di una importante decisione della Cassazione, pare l'organo competente a giudicare delle questioni che concernono, come in questo caso, il legame «molto stretto, ed in ultima istanza di subordinazione, del singolo Gruppo con il partito di riferimento»⁹⁶), potr ,   lecito supporre, vedere dichiarata nulla la disposizione statutaria per illiceit  o contrariet  all'ordine pubblico della causa, data la sua dissonanza con l'art. 67 della Costituzione; lo stesso giudice non potrebbe rimettere alcuna questione alla Corte costituzionale, trattandosi di un manifestamente insindacabile atto senza forza di legge, riconducibile pi  che altro alla sfera dell'autonomia privata.

Tuttavia, nell'unico caso in cui ci si sarebbe potuti attendere un simile esito, si riscontra, a quanto risulta, che il Movimento 5 stelle non ha esercitato nessuna azione: si parla della vicenda dell'on. Andrea Mura, gi  richiamata in altro contesto; quella cio  del deputato, eletto nel collegio uninominale di Cagliari, espulso dal gruppo parlamentare il 25 luglio, a causa del suo alto tasso di assenze e dalla sua rivendicata volont  di proseguire, *durante munere*, l'attivit  di velista⁹⁷. Il quale ha rassegnato le dimissioni da parlamentare il successivo 4 agosto, lamentando di essere ridotto, pure ingiustamente, a un ruolo insignificante in quanto estromesso dalla propria compagine di appartenenza, e di non poter pi  esercitare serenamente le proprie funzioni; dimissioni che, contrariamente alla prassi, peraltro in assenza dello stesso Mura, sono state accettate, in sede di prima deliberazione dell'assemblea, il 27 settembre⁹⁸. Potrebbe non occorrere troppa malizia per ritenere che la scelta dei vecchi compagni di gruppo di accettare subito le dimissioni sia stata ritenuta gi  di per s  sufficientemente "punitiva" e che, stante la decadenza dal mandato, e la non volontariet  dell'abbandono del gruppo, potesse risultare superfluo se non controproducente adire le vie legali per rivendicare un risarcimento di cos  dubbia

⁹⁶ Cass., s.u. civili, ord. n. 3335/2004

⁹⁷ Oltre alle fonti giornalistiche, cfr. G. LAURI, «Le dimissioni...», *op. cit.*

⁹⁸ Cfr. Camera dei deputati, Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 51^a seduta pubblica, 13 aprile 2018, pp. 50 ss. Documenta la «tradizione» di segno opposto, G. DI CIOLO e L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare...*, *cit.*, p. 249.

legittimità. *Nulla quaestio*, invece, per i parlamentari che non si sono mai iscritti al gruppo 5 stelle, in quanto sconosciuti sin dalla campagna elettorale.

4. Conclusioni

Rispetto agli argomenti trattati in questo contributo, due profili forse possono essere isolati a titolo di conclusione; breve e, peraltro, necessariamente provvisoria, in quanto, l'indagine essendosi spinta, programmaticamente, alle soglie della più stretta attualità, non può che attendere ulteriori sviluppi, conferme o smentite delle aspettative, così come risposte pratiche e giurisprudenziali: come naturale, del resto, per una materia così legata alle vicende e alle esigenze della politica attiva.

Il primo aspetto su cui vale la pena soffermarsi è quello della attuale fragilità estrema della legittimazione tanto del singolo deputato o senatore, quanto delle forze politiche nel loro insieme, quando si configurino nella loro proiezione parlamentare, quella dei gruppi: non è la sede propria per discutere, oltre minimi accenni, quanto fattori esterni, come il carattere dei sistemi elettorali, o anche non giuridici abbiano contribuito a questa svalutazione, ma ugualmente impone una riflessione il fatto che si tenti, forse con piena consapevolezza, di imprimere al Parlamento del XXI secolo il tanto agognato carattere "decidente" cercando di imporvi, per via regolamentare se non addirittura quasi contrattuale, quelle stabili geometrie che, fino a non moltissimi anni fa, erano state piuttosto assicurate dalla forza delle ideologie e dal senso di appartenenza a formazioni solide e strutturate.

In secondo luogo, l'anomalia di una vera e propria "zona franca" del diritto, al vertice dello Stato, nel cuore del circuito della rappresentanza democratica, si muove entro un quadro i cui cardini, quello dell'autonomia e dell'autodichia da una parte, quello del primato della prassi e delle regole che sorgono spontaneamente, *nemine contradicente*, anche a dispetto delle norme scritte, spesso fanno riscontrare profili problematici in ordine alla loro conciliabilità con un sistema costituzionale e di fonti che dovrebbe garantire la certezza del diritto e la tutela delle situazioni giuridiche soggettive. Sarebbe probabilmente auspicabile, in questo senso, riflettere sulle difficoltà di composizione dei conflitti interni coi soli, lacunosi, esistenti strumenti di giurisdizione domestica, soprattutto in tempi nei quali non si può più dare per scontato il potere persuasivo della parte di Costituzione materiale che risiede nelle convenzioni e nella tradizione di un Parlamento che vanta una storia, tra alti e bassi, vecchia quasi due secoli.

Ad ogni modo, quando la politica va veloce, ed è questo il caso, e le regole non "corrono in tempo", il ritardo ne suscita inevitabilmente l'attenzione; alcune di esse, poi, come quelle della "procedura parlamentare", sono particolarmente suscettibili di essere modificate in fretta e anche in modo informale,

secondo quanto meglio si attagli alle circostanze contingenti: c'è da credere che il futuro sarà fecondo di spunti di riflessione, provenienti tanto dalla cronaca e dalla normativa, quanto dalla dottrina, e che essi definiranno meglio, o renderanno obsoleti, molti elementi sui quali si fonda questo scritto. Resterà sempre abbondante materia di lavoro, del resto, per la «clinica costituzionale»⁹⁹.

⁹⁹ È la suggestiva definizione del diritto parlamentare data da SILVANO TOSI (cfr. *Lezioni di diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Firenze, 1962, "Cesare Alfieri", p. 5).